



## **Evaluatie pilots huisverbod**

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie

drs. ir. F.M. van Vree  
drs. K.B.M. de Vaan  
drs. S.D. Broek

Projectnummer: B3282

Leiden, 30 oktober 2007

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Voorwoord

Op 20 september stemde de Tweede Kamer in met de Wet tijdelijk huisverbod. Deze wet maakt het mogelijk om (potentiële) plegers van huiselijk geweld tijdelijk uit huis te plaatsen om escalatie van geweld te voorkomen en een periode van rust te creëren waarin hulpverlening aan alle bij het huiselijk geweld betrokken personen kan starten.

Deze wet is tussen februari en november 2007 in drie pilotgebieden getest: een aantal gemeenten in Groningen, de gemeente Venlo en stadsdeel Amsterdam-Noord. Het doel van de pilots was om het proces dat is ingericht voor het opleggen van huisverboden en daarop aansluitend het opstarten van de hulpverlening in de praktijk te toetsen, samen met voor de ondersteuning van dit proces ontwikkelde instrumenten en opleidingen. Research voor Beleid heeft in opdracht van het Ministerie van Justitie deze pilots geëvalueerd.

Elke pilotregio had het proces van het huisverbod op zijn eigen manier vorm gegeven. Bij de evaluatie was het dan ook mogelijk om verschillende aanpakken tegen elkaar af te wegen. De focus daarbij bleef het proces. Het is nog te vroeg voor onderzoek naar de effecten van het huisverbod. Het testen van het huisverbod was in de pilots afhankelijk van de vrijwillige medewerking van daders: het huisverbod kon juridisch nog niet worden afgedwongen.

Dit rapport bevat de resultaten van de evaluatie, die is uitgevoerd door op verschillende momenten gedurende de pilots de stand van zaken te inventariseren: aan het begin, op twee momenten tijdens de looptijd van de pilots en aan het eind. Op deze plaats willen wij iedereen hartelijk bedanken die heeft meegewerkt aan dit onderzoek voor de vrijgemaakte tijd en moeite. De input van velen heeft een rijk beeld opgeleverd van het verloop van de pilots, de praktijk van het huisverbod en van de punten van het proces die in de landelijke implementatie nog extra aandacht verdienen. In het bijzonder bedanken wij ook de leden van de Begeleidingscommissie voor dit onderzoek voor hun advies en commentaar in de verschillende fasen van de evaluatie.

*Katrien de Vaan*  
*Onderzoeker*



# Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	17
1.1 Beleidscontext	17
1.2 Onderzoeksopzet	18
1.3 Onderzoeksverloop	20
1.4 Leeswijzer	20
Beschrijving opzet pilots huisverbod	21
2 Uitgangssituatie pilots	27
2.1 Projectplannen	27
2.2 Communicatie over pilot en gemaakte afspraken	28
2.3 Uitvoerbaarheid van voorgenomen activiteiten	29
2.4 Realisatie van benodigde capaciteit	30
2.5 Draagvlak	32
2.6 Conclusie uitgangssituatie	33
3 Projectuitvoering	35
3.1 Implementatie proces huisverbod	35
3.2 Testen proces huisverbod en ondersteunende instrumenten	36
3.3 Regierol gemeenten	37
3.4 Conclusie projectuitvoering	37
4 Het opleggen van huisverboden	39
4.1 Aantal huisverboden	39
4.2 Handelwijze politie	40
4.3 Handelen ketenpartners bij opleggen huisverbod	42
4.4 Overgang tussen partners	43
4.5 Benodigde capaciteit voor opleggen huisverbod	44
4.6 Borging rollen ketenpartners	44
4.7 Conclusie opleggen van huisverboden	45
5 Het verloop van het huisverbod	47
5.1 Start van de hulpverlening: het eerste contact met cliënten	47
5.2 Hulpverlening tijdens het huisverbod	49
5.3 Opvang uithuisgeplaatsten	51
5.4 Afstemming en terugkoppeling	52
5.5 Het vervolg: overdracht	53
5.6 Benodigde capaciteit hulpverlening	54
5.7 Betrokkenen aan het woord	55
5.8 Conclusie verloop van het huisverbod	58

6	Instrumenten voor het huisverbod	59
6.1	Uniformering van de uitvoering: instrumentarium	59
6.2	Informatieknooppunt Huiselijk Geweld (IHG)	61
6.3	Conclusie ten aanzien van instrumentarium huisverbod	66
7	Opleidingen	67
7.1	Ontwikkeling van de opleidingen	67
7.2	Ontwikkelde opleidingen	68
7.3	Conclusie opleidingen	73
Bijlage 1	Overzicht gebruikte afkortingen	75
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	77

# Samenvatting en conclusies

Hieronder zijn bij wijze van samenvatting de conclusies van het onderzoek weergegeven. Conform de opzet van het rapport zijn in het eerste deel van het hoofdstuk de conclusies ingericht volgens de verschillende fasen in het proces van het opleggen van huisverboden en de daarop volgende hulpverlening. De conclusies bevatten de antwoorden op de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.2) en koppelen daar aanbevelingen aan voor de landelijke implementatie van de Wet tijdelijk huisverbod. Die aanbevelingen zijn gericht aan de verschillende partijen die bij het huisverbod betrokken zijn. Het tweede deel van dit hoofdstuk schetst een overkoepelend beeld van de belangrijkste aandachtspunten voor de landelijke implementatie van de Wet tijdelijk huisverbod.

## 1. Conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen

### Uitgangssituatie

De uitgangssituatie in de drie pilots vormde een goede basis voor de uitvoering van de pilots. Activiteiten en afspraken waren vastgelegd in een projectplan, ketenpartners waren betrokken en kenden en ondersteunden de afspraken ook. Afspraken waren consistent en grotendeels uitvoerbaar. Bovendien sloot het huisverbod aan bij bestaande prioriteiten. De uitgangssituatie nam echter niet alle risico's voor een goed verlopend project weg:

- De uitvoerbaarheid van de ketensamenwerking kwam in gevaar door onduidelijkheden rondom de interpretatie van privacywet- en regelgeving. Er bestond een verschil van mening tussen sommige instellingen en het ministerie van Justitie over welke informatie in het kader van het huisverbod met ketenpartners gedeeld mocht worden.
- De borging van de taakvervulling en het draagvlak bij de politie was onzeker omdat de taak van het opleggen van huisverboden was gelegd bij andere functionarissen (hovj's) dan waar de roep om de maatregel vandaan kwam (basispolitie). De hovj's dienden het huisverbod bovendien uit te voeren binnen hun bestaande capaciteit. Tot slot was een bestuursrechtelijke maatregel van deze aard, waarbij preventief gehandeld werd, grotendeels nieuw voor de politie.
- In Amsterdam en Venlo diende ook de hulpverlening de taken en activiteiten binnen de bestaande capaciteit uit te voeren.

De basis die met de uitgangssituatie onder de pilots werd gelegd was daarmee niet op alle punten stevig. Knelpunten in de verdere uitvoering van de pilots zijn deels op deze punten terug te voeren (zie onder "projectuitvoering"). Succesfactoren waren overigens eveneens deels terug te voeren op de uitgangssituatie, maar waren anderzijds ook het gevolg van de wijze waarop de pilots in de uitvoering vorm kregen.

### Aanbevelingen uitgangssituatie

1. Zowel op landelijk als op regionaal niveau is het belangrijk te investeren in de onderlinge kennismaking van de partijen die bij het huisverbod betrokken zijn. Laat hen kennismaken met elkaar en vooral ook met elkaars werkwijzen. Deze kennismaking kan het beste plaatsvinden op verschillende niveaus. Voor het uitvoerende niveau is bijvoorbeeld de crosstraining een goed middel.
2. Het huisverbod heeft een dwingende werking op het vervolgtraject omdat aan huisverboden een bepaalde hulpverleningsaanpak is gekoppeld. Keuzes die gemeenten met betrekking tot het huisverbod maken dienen dan ook rekening te houden met de beschikbare of realiseerbare capaciteit in het vervolgtraject. Vanuit dit punt bezien is ook afstemming op bestaande ketens en werkwijzen belangrijk.

3. Het is belangrijk om op regionaal niveau te investeren in kennis over de aard van de informatie die ketenpartners van elkaar nodig hebben en in het kader van privacywet- en regelgeving ook daadwerkelijk mogen delen. Het Ministerie van Justitie kan de regionale ketenregisseurs hierbij ondersteunen.

## **Projectuitvoering**

### *Regierol gemeenten*

In de pilots is ervaring opgedaan met verschillende vormen van de invulling van de regierol door gemeenten: Venlo hield de gehele regie strak in eigen hand, Amsterdam besteedde de ketenregie uit aan een extern projectleider en in Groningen lag ook de beleidsregie voor een belangrijk deel buiten het gemeentehuis, namelijk bij het ASHG. Deze verschillende vormen kennen elk voor- en nadelen.

Een groot voordeel van de regie in eigen hand houden in Venlo was dat dit gepaard ging met grote betrokkenheid op het niveau van het gemeentebestuur. Dat resulteerde in korte lijnen met ketenpartners op hoog niveau, hetgeen het totstandbrengen van samenwerkingsafspraken ten goede kwam.

In Amsterdam misten deze korte lijnen doordat het gemeentebestuur veel meer op afstand stond en de ketenregie was uitbesteed. De gemeente hield op beleidsniveau echter het initiatief. Het voordeel daarvan was dat de gemeente bepaalde wat er gebeurde maar niet zelf de uitvoering ter hand hoefde te nemen. Voor de externe projectleiding betekende de betrokkenheid van de gemeente onmisbare ondersteuning in de onderhandelingen met ketenpartners over samenwerkingsafspraken.

In Groningen was de regie in handen van het ASHG. Dat had veel ervaring met de ketenaanpak huiselijk geweld en goede contacten met veel ketenpartners. De gemeente had daar echter niet meer zelf het initiatief in handen. Daarnaast was het in Groningen lastiger om op hoog niveau met ketenpartners tot samenwerkingsafspraken te komen op de punten waar niet al in de bestaande ketenaanpak ervaring mee was.

### *Knelpunten in projectuitvoering*

De pilots zijn in grote lijnen volgens plan verlopen. Op drie punten zijn problemen geconstateerd.

1. Het aantal huisverboden bleef achter bij de verwachtingen, hetgeen gedurende de gehele pilotperiode veel aandacht vroeg. De oorzaak werd met name gezocht in het optreden van hovj's. Zij bleken niet naar elke melding van huiselijk geweld toe te gaan en vervolgens niet alle meldingen waarbij zij wel ter plaatse gingen met een RiHG te beoordelen. Een mogelijke oorzaak voor dit optreden ligt in het geconstateerde risico met betrekking tot de borging van de taakinvulling door de politie bij de uitgangssituatie.
2. De onduidelijkheid over in hoeverre privacywet- en regelgeving uitwisseling van informatie tussen ketenpartners toestond vormde een tweede belemmerende factor in de uitvoering van de pilot die eveneens teruggevoerd kan worden op de uitgangssituatie. Het gevolg hiervan was dat verschillende ketenpartners gedurende de gehele pilot terughoudend bleven met het uitwisselen van informatie.
3. Een laatste knelpunt in de projectuitvoering werd gevormd door de zeer trage implementatie van het IHG (zie hieronder).

Door genoemde knelpunten konden de ketenaanpak en bijbehorende instrumenten in de pilots minder getest worden dan wenselijk was.

### *Succesfactoren in projectuitvoering*

De factor die het snelst tot succes leidde was het 'groeimodel' dat de pilot in Venlo kenmerkte. Ambities en verwachtingen waren voorafgaand aan de pilot beperkt gehouden,

maar het zicht dat het huisverbod hulpverleners op de problematiek bood en de meerwaarde die zij in de systemische aanpak gingen zien maakten zoveel enthousiasme los dat de ketenaanpak ook buiten het huisverbod gebruikt werd. Doorontwikkeling van de aanpak vond ook plaats in het erbij betrekken van de Reclassering. De oorzaak daarvan lag in het samengaan van veel huisverboden met een strafrechtelijk traject, waarin de Reclassering een rol speelde of kon spelen. Daarnaast bracht de pilot met zich mee dat het zicht op de aard en omvang van huiselijk geweld verder toenam.

De eerste twee succesfactoren zijn terug te leiden naar de uitgangssituatie. Met name de flexibiliteit van de projectplannen bood de ruimte om het proces gedurende de pilot verder in te vullen. De laatste succesfactor is niet te herleiden op de uitgangssituatie. Deze factor kan gezien worden als een positief bijeffect van de pilot dat input vormt voor het kijken naar de toekomst: wat is er op het gebied van huiselijk geweld te verwachten, hoe kan een regio of gemeente daarop inspringen en welke rol kan het huisverbod daarbij spelen?

### **Aanbevelingen projectuitvoering**

#### *Regierol gemeenten*

4. Het maken van keuzes, stellen van doelen, vrijmaken van financiering en maken van afspraken is primair de rol van de gemeente. Het is belangrijk dat gemeenten de partijen die het meest direct betrokken zijn bij het huisverbod bij de voorbereiding betrekken. De focus dient daarbij in eerste instantie te liggen op het formuleren van een gezamenlijke visie op het huisverbod en een gezamenlijk doel, die de basis vormen voor de verdere implementatie van het huisverbod. Is deze basis eenmaal gelegd, dan is het aan de gemeente om de ketenregie al dan niet zelf ter hand te nemen.

#### *Noodzaak tot monitoring implementatie*

5. Doordat in de pilots minder huisverboden zijn opgelegd dan verwacht en dan gedacht wordt dat mogelijk is en doordat beroep en verlening niet mogelijk was, is de capaciteit van de hulpverlening en van gemeenten niet tot het uiterste getest. Dit vormt een risico voor de landelijke implementatie. Het is van belang dat het ministerie de implementatie van de wet goed monitort. Belangrijke aandachtspunten dienen daarbij te zijn:
  - de mogelijke druk op de capaciteit van de hulpverlening die ontstaat als de politie meer huisverboden op gaat leggen dan in de pilots is gebeurd;
  - de vraag of gemeenten erin slagen de procedures voor beroep en verlenging binnen de daarvoor beschikbare termijn uit te voeren.

#### *Opzet samenwerkingsafspraken*

6. Regionale ketenpartners, en gemeenten als regievoerders, wordt aanbevolen om niet alle details over taken en verantwoordelijkheden in de keten vooraf vast te leggen. In de uitvoering zal flexibiliteit vereist zijn in het inspringen op situaties. De beste aanpak zal pas in de praktijk blijken.

### **Opleggen huisverbod**

In totaal zijn er 63 huisverboden opgelegd: 12 in Venlo, 21 in Groningen en 30 in Amsterdam. Het overgrote deel van deze huisverboden viel samen met aanhouding, en daarmee een strafrechtelijke aanpak. Deze samenloop leidde niet zozeer tot problemen, maar roept wel de vraag op waarom er zo weinig 'preventieve' huisverboden zijn opgelegd in de pilots. IVA gaat hier in zijn evaluatie dieper op in.

Bij de start van de pilots werd afgeweken van de landelijke procesbeschrijving in die zin dat in twee van de drie pilots was vastgelegd dat eerst de BPZ een inschatting van de situatie bij een melding van huiselijk geweld zou maken, en pas daarna de hovj zou inschakelen. In de derde pilot was wel conform de landelijke afspraken bepaald dat naar elke melding van huiselijk geweld een hovj zou gaan, maar bleek dit niet haalbaar. Uiteindelijk ontwikkelde de aanpak van de politie zich in de richting van de landelijke afspraken, in die zin dat niet de BPZ, maar hovj's afwogen of bij een melding van huiselijk geweld sprake was van een dreigende situatie. Wat echter niet conform de landelijke afspraken was, was dat zij die afweging niet in alle gevallen maakten en dat er tijdens de pilots meldingen huiselijk geweld zijn geweest die niet zijn beoordeeld met het oog op een mogelijk huisverbod. Bovendien werd het RiHG gebruikt als controlemiddel van een reeds genomen besluit in plaats van als risicotaxatie. Daardoor bestaan er twijfels omtrent de vraag of het in de pilots opgelegde aantal huisverboden een goede indicatie biedt voor het aantal huisverboden dat na implementatie van de wet, bij een goede uitvoering van het proces, verwacht kan worden.

De administratieve afhandeling van huisverboden en het inschakelen van de hulpverlening door de politie verliep wel grotendeels volgens afspraak. In Amsterdam lukte het V&A niet om in alle gevallen direct ter plaatse te komen, de hovj bij te staan bij het invullen van het RiHG en betrokkenen te motiveren voor hulpverlening. V&A had voor de pilot geen extra capaciteit beschikbaar gemaakt. Het is niet bekend in hoeverre dat hierbij een rol speelde.

#### **Aanbevelingen opleggen huisverboden**

7. Voor een goede uitvoering van het huisverbod is het belangrijk de oorzaken van de hierboven beschreven handelwijze van de politie, en met name van hovj's, te onderzoeken en deze oorzaken weg te nemen. Pas bij een goede uitvoering zal duidelijk worden hoeveel huisverboden een bepaald district jaarlijks kan verwachten.

#### **Samenwerking in de keten**

De overdracht van uithuisgeplaatsten, achterblijver(s) en eventueel betrokken kinderen van de verschillende ketenpartners op elkaar verliep over het algemeen goed. Hierop zijn twee uitzonderingen: de overdracht van politie en V&A samen op het ASHG (in Amsterdam) en de overdracht van cases op vervolghulpverlening (in Groningen en Amsterdam).

In Amsterdam verhinderde de interpretatie van privacywet- en regelgeving het versturen van achtergrondinformatie over bij een huisverbod betrokkenen door V&A aan het ASHG. De informatie die het ASHG vervolgens via de politie van V&A ontving, voldeed niet aan de informatiebehoefte die het ASHG met het oog op het casemanagement had.

De overdracht van cases aan Thuisfront na afloop van een huisverbod in Groningen betekende een enorme overgang voor betrokkenen, omdat daarmee de frequentie van hulpverlening omlaag ging en zij veelal een andere hulpverlener kregen. Bovendien was het casemanagement vanuit Thuisfront een stuk minder intensief, waardoor zowel de uitvoering van het afgesproken hulpverleningsplan als de integraliteit van de aanpak in gevaar kwam.

In Amsterdam was na het huisverbod sprake van overdracht aan andere hulpverleners in het geval van achterblijver(s) als de benodigde zorg niet door het ASHG geleverd kon worden. Hiermee traden tijdens de pilot geen problemen op. Een probleem dat zich wel voordeed was het wegvallen van het casemanagement na de eerste tien dagen. Het zicht op de vervolghulpverlening verdween in Amsterdam daarmee grotendeels.

De hulpverlening aan achterblijvers kwam in alle pilots binnen 1 tot 2 dagen op gang. Het bleek, met name in Venlo en Amsterdam, moeilijker de hulpverlening aan uithuisgeplaatsten snel op te starten. Uithuisgeplaatsten waren vaak slecht bereikbaar of kwamen afspra-

ken niet na. Intakes vonden daarom soms pas laat plaats. In Venlo beet de casemanager zich vast in een casus totdat een uithuisgeplaatste hulp geaccepteerd had, in Amsterdam leidde dit er soms toe dat uithuisgeplaatsten geen hulp accepteerden.

De acceptatie van hulp verschilde tussen de pilotgebieden. In Groningen en Venlo accepteerden uiteindelijk alle betrokkenen hulp, ook al kostte dit in Venlo soms veel tijd en creativiteit van de casemanager. In Amsterdam werden minder trajecten geaccepteerd, hoewel nog steeds meer dan buiten het huisverbod. Mogelijke oorzaken voor dit verschil - die zich lenen voor nader onderzoek - zijn de aanwezigheid van 24-uurs of snelle, hulpverlening, vasthoudendheid van hulpverleners, motivering van betrokkenen op het moment van crisis in combinatie met de bereikbaarheid van de uithuisgeplaatste en de intensiteit van de samenwerking tussen hulpverleners.

In alle pilotgebieden was opvang voor uithuisgeplaatsten geregeld. Hier maakte ongeveer 20% gebruik van. De noodzaak van deze opvang wordt echter niet uitsluitend door het gebruik ervan bepaald. Verschillende respondenten, waaronder uithuisgeplaatsten, gaven aan dat de beschikbaarheid van opvang acceptatie van het huisverbod eenvoudiger maakte.

De borging van de rol van de hulpverlening binnen het huisverbod is allerm minst zeker. Hoewel draagvlak zeker aanwezig is, zijn op het gebied van continuïteit, beschikbare capaciteit en ondersteuning risico's geconstateerd.

#### **Aanbevelingen ketensamenwerking**

8. Nader onderzoek dient uit te wijzen of 24-uurshulpverlening noodzakelijk is om hulp in zoveel mogelijk gevallen te realiseren. Snelle hulpverlening, gericht op motivering ten tijde van de crisis, lijkt in ieder geval van belang voor de acceptatie van hulpverleningstrajecten door uithuisgeplaatsten en achterblijvers.
9. Naar de noodzaak van daderopvang dient eveneens nog nader onderzoek gedaan te worden. Op basis van deze evaluatie kunnen over deze noodzaak geen harde uitspraken gedaan worden.
10. Het is belangrijk dat de hulpverlening een vorm vindt die het mogelijk maakt om, naast crisisinterventie, op korte termijn hulp te verlenen aan betrokkenen bij een huisverbod. Daarbij dient in het achterhoofd gehouden te worden dat bij een totale uithuisplaatsingsperiode van tien dagen de tijd om gebruik te maken van het gecreëerde rustmoment zeer beperkt is.
11. De implementatie van het huisverbod vraagt goede afstemming en afspraken tussen de verschillende ketenpartners, zo blijkt uit de pilots. Besteed nadrukkelijk aandacht aan systemisch denken en aan de daarvoor noodzakelijke informatie-uitwisseling, continuïteit in de hulpverlening (waaronder zo min mogelijk overdrachtsmomenten) en, zo mogelijk, continuïteit in casemanagement, ook na afloop van huisverboden.

#### **Informatieknooppunt Huiselijk Geweld (IHG)**

Het doel van het IHG zoals dat vooraf gesteld was, was het realiseren van een snelle, effectieve en efficiënte manier van gegevensuitwisseling die bovendien ondersteunend kon zijn aan casusoverleg. Dit doel is nog niet bereikt. Aan het einde van de pilots werd het IHG nog met name gebruikt door de ASHG's of Veiligheidshuizen om te vullen met nieuwe cases, en in Venlo en Tilburg als ondersteuning voor het casusoverleg. Andere ketenpartners gebruikten het systeem nog maar weinig. De reden hiervoor lag met name in implementatieproblemen waardoor het na de regionale startbijeenkomsten nog lang heeft geduurd voordat ketenpartners daadwerkelijk met het systeem aan de slag konden. Mogelijk werd een andere reden gevormd doordat het IHG dubbele administratie van ketenpartners vergde. Daarbij was niet ie-

deren duidelijk wat nu wel en niet in het IHG geregistreerd moest worden. Ondanks opmerkingen over dubbele registratie en onduidelijkheden over vulling vonden de meeste gebruikers de administratieve last van het IHG 'gemiddeld'. Tevens waren zij van mening dat het IHG informatieuitwisseling sneller, effectiever en efficiënter zou maken.

Het geringe gebruik had tot gevolg dat er nog te weinig informatie in het IHG stond om een bruikbaar hulpmiddel te vormen. Het IHG maakte op dat moment zijn toegevoegde waarde nog niet waar. Andere knelpunten dan het matige gebruik lagen veelal op het gebied van de technische inrichting, de beleidsinformatie die met het IHG gegenereerd kon worden en het gebruiksgemak. Specifiek voor het huisverbod stelden respondenten geen specifieke, aanvullende eisen.

De evaluatie van het IHG laat een dubbel gevoel bij gebruikers zien: de meerwaarde van het systeem wordt wel ingezien, maar er worden teveel drempels ervaren om daadwerkelijk ermee aan de slag te gaan. Die drempels zijn technisch, hebben met de inhoudelijke mogelijkheden te maken maar raken ook aan de opzet van het systeem als aanvulling, en niet vervanging, van bestaande registraties. Op dit moment is niet duidelijk of deze drempels weggenomen kunnen worden of dermate groot zijn dat ze goed gebruik van het IHG in de weg zullen blijven staan.

#### **Aanbevelingen IHG**

12. Uit de evaluatie kunnen de volgende voorwaarden voor landelijke implementatie van het IHG worden afgeleid:
  - Onderzoek in welke mate bij potentiële gebruikers de administratieve last van het IHG opweegt tegen de meerwaarde. Betrek daarbij expliciet het punt van de dubbele administratie die het gevolg is van het werken met het IHG.
  - Als blijkt dat de meerwaarde van het IHG opweegt tegen de (extra) administratieve lasten, is het belangrijk de implementatie goed voor te bereiden met de betrokkenen in het veld, en ook tijdens de implementatie regionale beheerders snel te helpen met knelpunten. Bij de voorbereiding op deze implementatie dienen de gegevens over technische knelpunten die bij de pilots speelden meegenomen te worden. Op het moment van de startbijeenkomst dient het IHG gereed voor gebruik door alle ketenpartners te zijn. Regionaal beheerders dienen bovendien goed voorbereid te zijn op de hoeveelheid werk die implementatie met zich meebrengt.
13. De technische inrichting voldoet niet op alle punten aan de wensen van gebruikers. Het is belangrijk om de inrichting verder te verfijnen. Daarbij is het nodig om, samen met potentiële gebruikers, te kiezen tussen een 'persoonskaart' of een 'systeemkaart' als uitgangspunt voor registratie. Besteed tevens aandacht aan de gebruiksvriendelijkheid van het IHG.

#### **Bruikbaarheid van opleidingen, instrumenten en materialen**

De ontwikkelde instrumenten zijn over het algemeen bruikbaar, volledig, gebruiksvriendelijk en eenduidig bevonden. Wel bleek er tijdens de pilots behoefte aan aanvullende instrumenten. Die zijn vervolgens in de verschillende pilots zelf ontwikkeld. De vertaling van de informatiefolders en de folder voor kinderen lenen zich voor landelijke implementatie. De administratieve belasting van het instrumentarium is vooral voor de politie aanzienlijk. Dit komt deels doordat het invullen van het RiHG veel tijd kost, maar ook doordat op de beschikking en in het eigen registratiesysteem van de politie vergelijkbare gegevens dubbel geregistreerd moeten worden.

Er zijn in het kader van de pilots drie opleidingen ontwikkeld: de e-learning (in theorie voor alle ketenpartners, in de praktijk uitsluitend door de politie gevolgd), de training voor hovj's en de crosstraining (voor alle ketenpartners). De mate waarin de opleidingen die door de politie gevolgd zijn in de praktijk voldoen is moeilijk vast te stellen. Er is geconstateerd dat de politie niet in alle gevallen conform de vooraf afgesproken procedures heeft gehandeld, maar het is niet duidelijk in hoeverre dat komt door gebreken in de opleidingen. De e-learning is door alle betrokkenen goed gewaardeerd als een mooi vormgegeven training waarin het huisverbod goed wordt uitgelegd. De inhoud, lengte en vorm van de hovj-training zijn minder eensluidend beoordeeld. Sommige hovj's misten bepaalde inhoudelijke aspecten. Over de verhouding tussen theorie en praktijk en de lengte van de training heeft de evaluatie geen eenduidig beeld opgeleverd.

In de crosstraining is teveel getracht alle verschillende beroepsgroepen en kennisniveaus tegelijkertijd aan spreken. Dit leidde tot kritische opmerkingen over de inhoud ervan. Uit de evaluatie blijkt dat de crosstraining maatwerk vergt en mogelijk het beste toegespitst kan worden op de onderlinge kennismaking en het proces op regionaal niveau.

#### **Aanbevelingen instrumenten en opleidingen**

14. Het instrumentarium voor het huisverbod kan nog aangevuld worden met de instrumenten die tijdens de pilot ontwikkeld zijn en die bijdragen aan een uniforme werkwijze op de punten waarop dat nodig is.
15. Onderzoek of de administratieve last van de instrumenten, met name waar het de politie betreft, naar beneden gebracht kan worden.
16. Bekijk of instrumenten als RiHG en beschikking dwingender vorm gegeven kunnen worden in die zin, dat onjuist of onvolledig invullen ervan zoveel mogelijk voorkomen wordt.
17. De e-learning is een goede introductie op het huisverbod, ook voor andere ketenpartners dan de politie. Ga na of de training op dit moment aan de eisen die andere ketenpartners eraan stellen voldoet en pas de training eventueel in die zin aan. Stel de e-learning verplicht voor alle BPZ-ers en voor de hovj's, zodat deze aspecten niet terug hoeven te komen in de hovj-training.
18. Ga na of de inhoud van de hovj-training voldoende tegemoet komt aan de eisen die de praktijk van het huisverbod stelt, met name het preventief handelen en het handelen in een bestuursrechtelijke context. Besteedt in de training voldoende aandacht aan het gebruik van de ontwikkelde instrumenten en aan de hulpverlening die na het opleggen van een huisverbod op gang komt. Pas ook de inhoud van de cursusmap in deze zin aan.
19. Creëer een flexibel in te richten crosstraining die aangepast kan worden aan het kennisniveau, de kennisbehoefte en de regionale ketenaanpak van de deelnemers. Focus de training op de onderlinge kennismaking met elkaar, met (het doel van) het huisverbod en met het vormgeven van de regionale keten in de context van het huisverbod.

## **2. Aandachtspunten voor landelijke implementatie van de wet**

In de voorgaande paragraaf zijn de onderzoeksvragen beantwoord en zijn voor de verschillende aspecten van het huisverbod aanbevelingen geformuleerd. Deze paragraaf richt zich meer algemeen op het overkoepelende beeld voor landelijke implementatie zoals het Ministerie van Justitie daar richting aan kan geven. De kernpunten daarbij zoals ze voortvloeien uit dit onderzoek zijn visie, ondersteuning en hulpverlening als spil in het proces.

### 1. Visie

Het is belangrijk dat het ministerie van Justitie samen met de voornaamste ketenpartners een gedeelde visie op het huisverbod formuleert die richting geeft aan de te ontwikkelen aanpak op regionaal niveau. Met name op het punt van de noodzaak en functie van het huisverbod hebben de pilots een nadere vraag opgeworpen: *Wordt het huisverbod een aanvulling op strafbare feiten, zoals het in de pilots vorm kreeg, of wordt ingezet op de preventieve functie van het instrument?*

De uiteindelijke keuze dient in de beeldvorming over het huisverbod voorop te staan.

Als de keuze valt op de functie die het huisverbod oorspronkelijk meekreeg, het preventief handelen om escalatie van geweld te voorkomen, dan is een flinke investering op het functioneren van betrokken politiefunctionarissen nodig.

### 2. Ondersteuning

Na formulering van een heldere en eenduidige visie op het huisverbod ligt de rol van het ministerie met name in het faciliteren van de implementatie van de wet op regionaal niveau. Daarvoor levert dit onderzoek de volgende aandachtspunten:

- Heldere en tijdige communicatie richting gemeenten over wat er op hun afkomt en welke investering de implementatie vergt.
- Het informeren van gemeenten over de keuzes die zij hebben met betrekking tot het huisverbod en de gevolgen van deze keuzes, enerzijds voor de benodigde middelen en anderzijds voor de hulpverlening op het gebied van huiselijk geweld. Een discussiepunt dat daarbij in de pilots onvoldoende is besproken, zijn de criteria waarop gemeenten hun keuzes dienen te baseren: bijvoorbeeld huidige structuren en verhoudingen, de autoriteit van de hulpverlening, de bereidheid van partners om samen te werken, budget.
- Ondersteuning van implementatie en van de eerste periode waarin met het huisverbod gewerkt wordt door een professionele en goed bereikbare helpdesk waar gemeenten met alle denkbare vragen terecht kunnen.
- Constante aandacht voor de behoefte aan ondersteunende instrumenten, systemen en opleidingen en voor de noodzaak om deze aan eventuele veranderingen in procedures aan te passen.
- Nader onderzoek naar deelaspecten van het huisverbod die in de pilots onvoldoende getest of uitgekristalliseerd zijn (de noodzaak van 24-uurs hulpverlening en van daderopvang) en monitoring van de uitvoering van het huisverbod op regionaal niveau.

Bij de ondersteuning vanuit het ministerie is het met name van belang dat het ministerie informatie en ondersteuning biedt waar mogelijk zonder daarmee een dwingend kader voor implementatie te ontwikkelen. Het is belangrijk dat gemeenten de vrijheid hebben om de ketenaanpak zo vorm te geven als binnen hun gemeente het beste past.

### 3. Hulpverlening als spil in het proces

De hulpverlening die volgt op het opleggen van een huisverbod is de spil waar het huisverbod om draait. Alleen bij een goed vormgegeven hulpverleningstraject zal er voldoende draagvlak zijn om met het huisverbod aan de slag te gaan en kan het moment van crisis waarin een huisverbod wordt opgelegd optimaal benut worden.

Een belangrijk discussiepunt met betrekking tot de hulpverlening, dat in de pilots niet aan bod is gekomen, maar wel belangrijk is voor de rechtvaardiging van de inzet op het huisverbod, is de verhouding van de 'huisverbodtrajecten' tot reguliere hulpverlening bij huiselijk geweld: wat als het niet mogelijk is om in vergelijkbare gevallen van huiselijk geweld,

waarin echter geen huisverbod is opgelegd, een even intensief traject op te starten? Wat is het juiste selectie criterium voor een intensieve hulpverleningsaanpak? Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden is het nodig meer zicht te krijgen op de effectiviteit van het huisverbod. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om ook in kaart te brengen wat het effect van vergelijkbare hulpverlening in reguliere situaties is en wat het effect van het huisverbod is op wachtlijsten.

Het succes van de implementatie van de wet zal in hoge mate afhangen van de mate waarin het lukt om aan bovengenoemde aandachtspunten tegemoet te komen en een goede discussie te voeren over de resterende vragen.



# 1 Inleiding

## 1.1 Beleidscontext

Sinds 2002 streeft de Nederlandse regering naar een integrale en effectieve aanpak van huiselijk geweld. De aanzet voor die aanpak is in dat jaar gedaan in de kabinetsnota *Privé Geweld – Publieke Zaak*. Een jaar later leidde het Hoofdlijnenakkoord een interdepartementaal project in, dat de opdracht kreeg om de voornemens uit de kabinetsnota te realiseren.

De Wet tijdelijk huisverbod is één van de zaken die in het kader van het project Huiselijk Geweld zijn gerealiseerd. Deze wet, die op 20 september 2007 door de Tweede Kamer is aangenomen en nu aanhangig is bij de Eerste Kamer, heeft als doel dat *“een persoon die een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen met wie deze een huishouden deelt tijdelijk een huisverbod kan worden opgelegd teneinde de veiligheid van deze personen te waarborgen en een periode te creëren waarin maatregelen genomen kunnen worden om de dreiging van huiselijk geweld te doen wegnemen.”*<sup>1</sup>

De wet beoogt politie en hulpverleners een instrument in handen te geven waarmee escalatie van huiselijk geweld zoveel mogelijk voorkomen kan worden. Concreet houdt de wet het volgende in<sup>2</sup>. Bij een melding van huiselijk geweld beoordeelt een hulpofficier van justitie (hovj) aan de hand van een risicotaxatie-instrument (RiHG) de situatie. Als deze inschat dat een tijdelijk huisverbod (verder: ‘huisverbod’) mogelijk aan de orde is, wordt assistentie van de hulpofficier van justitie ingeroepen. Deze bepaalt ter plaatse - aan de hand van een risicotaxatie-instrument huiselijk geweld - of een huisverbod kan worden opgelegd. Het huisverbod wordt formeel opgelegd door de burgemeester, die hiervoor mandaat kan verlenen aan de hulpofficier van justitie. Als een huisverbod is opgelegd, mag de uithuisgeplaatste gedurende tien dagen – eventueel te verlengen tot vier weken – zijn woning niet in en geen contact opnemen met het thuisfront. Overtreding van het verbod is een strafbaar feit. Is men het niet eens met het huisverbod dan kan het aan de rechter worden voorgelegd door een verzoek tot een voorlopige voorziening in te dienen.

Het huisverbod dient ertoe in de gegeven noodsituatie escalatie te voorkomen en hulp te bieden. In de tien dagen dat het huisverbod van kracht is wordt een hulpverleningstraject opgestart voor zowel de uithuisgeplaatste als voor partner en/of kinderen. Die hulpverlening noemt de wetgever cruciaal voor het bereiken van het doel: het wegnemen van de voortdurende spanningen en de eventueel daaraan ten grondslag liggende geweldsspiraal.<sup>3</sup>

Het huisverbod vormt een aanvulling op de mogelijkheden die het strafrecht biedt. Strafrechtelijk kan in een aantal situaties al een huisverbod opgelegd worden. Het strafrecht kent echter niet de mogelijkheid om los van strafbare feiten, preventief, op te treden. Dit laatste is nu primair de functie van het huisverbod als bestuursrechtelijke maatregel.

---

<sup>1</sup> Wetsvoorstel *Regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat (Wet tijdelijk huisverbod)*.

<sup>2</sup> Ten behoeve van de pilots is het wetsvoorstel uitgewerkt in een ‘Procesbeschrijving Huisverbod’ (TransAct, 2006).

<sup>3</sup> Memorie van Toelichting bij de Wet tijdelijk huisverbod.

Bij de uitvoering van de wet zijn verschillende partijen betrokken, zoals gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en de hulpverlening.

### **Pilots**

Vanaf begin 2007 is het huisverbod getest in pilots in stadsdeel Amsterdam-Noord, in de regio Groningen en in de gemeente Venlo. Omdat de wet nog niet van kracht was en daders niet gedwongen uit huis geplaatst konden worden, is hen gevraagd op vrijwillige basis mee te werken. Naast het huisverbod is de gemeenschappelijke ICT werkomgeving ter ondersteuning van de (lokale) samenwerking op het gebied van huiselijk geweld, het Informatie-knooppunt Huiselijk Geweld (IHG), getest. Research voor Beleid heeft het proces in de drie pilots, de opleidingen en instrumenten en het IHG geëvalueerd.

## **1.2 Onderzoeksopzet**

### **Doel en aard onderzoek**

Het doel van het onderzoek is *inzicht te krijgen in de uitvoering van het tijdelijk huisverbod in de drie pilotgebieden, inclusief de ketenaanpak en de toereikendheid van opleidingen, gebruikte instrumenten en materialen, om daarmee aanbevelingen op te stellen voor de landelijke implementatie.*

Het onderzoek is te karakteriseren als een procesevaluatie met als onderdeel daarvan een implementatievraagstuk. De procesevaluatie richtte zich op het verzamelen van informatie over de praktijk van het huisverbod en zicht te krijgen op zwakke plekken in de uitvoering daarvan. Het implementatievraagstuk richtte zich op de aanwezigheid van noodzakelijke voorwaarden voor een geslaagde uitvoering van het huisverbod in de pilots.

### **Onderzoeksvragen**

Het hierboven beschreven onderzoeksdoel en de gekozen aanpak leidden tot de volgende onderzoeksvragen:

#### **A. Uitgangssituatie**

1. Zijn alle voorgenomen activiteiten en afspraken vastgelegd in een projectplan?
2. Zijn alle betrokkenen juist en volledig geïnformeerd over de pilot?
3. Zijn de gemaakte afspraken voor alle betrokkenen duidelijk en consistent?
4. Zijn de voorgenomen activiteiten uitvoerbaar en niet in strijd met andere maatregelen?
5. Zijn de benodigde mensen en middelen om de activiteiten uit te voeren vrijgemaakt?
6. Is er sprake van draagvlak bij de betrokken partijen?

#### **B. Proces**

##### *Projectuitvoering*

7. Verloopt de pilot volgens plan, waarom wel of juist niet?
8. Welke belemmerende en bevorderende factoren - gerelateerd aan onder meer de 'pilot-status' - worden door de betrokkenen ervaren?

#### *Opleggen huisverbod*

9. Hoe vaak is in de verschillende gemeenten een huisverbod opgelegd cq. verlengd?
10. Is bij het opleggen van huisverboden voldaan aan alle procedurele eisen voor het opleggen van het huisverbod (referentie is de procesbeschrijving)?
11. Wat zijn overwegingen en motieven om een huisverbod wel of niet op te leggen? In hoeverre speelde de noodzakelijke maar vrijwillige medewerking van de 'dader' een rol?
12. Hoe vaak is sprake geweest van een combinatie van een dreiging van huiselijk geweld en strafrechtelijke feiten en wat zijn de ervaringen hiermee?

#### *Samenwerking in de keten*

13. Hoe verloopt in het proces van het opleggen van het huisverbod de overgang tussen verschillende partners?
14. Hoe verloopt de inschakeling van hulpverlening voor de achterblijvers?
15. Hoe verloopt het overdragen van de geweldpleger aan de hulpverlening?
16. Hoe is de opvang voor daders geregeld?
17. Op welke wijze geven alle betrokkenen in de keten vorm aan hun rol, en is deze rol geborgd binnen hun organisatie?
18. Welke succes- en faalfactoren voor de samenwerking signaleren betrokkenen?

#### *Informatieknooppunt Huiselijk Geweld (IHG)*

19. Voldoet het IHG aan de vooraf gestelde eisen, zoals geformuleerd in het "programma van eisen voor de technische inrichting van het informatieknooppunt"?
20. Wordt het IHG gevuld en gebruikt zoals vooraf was afgesproken?
21. Welke knelpunten worden in het gebruik van het IHG ervaren, en wat is de oorzaak van deze knelpunten?
22. Stelt het gebruik van het IHG ten behoeve van het huisverbod nog specifieke eisen aan het informatieknooppunt?

#### *Bruikbaarheid van opleidingen, instrumenten*

23. Zijn de ontwikkelde instrumenten bruikbaar, volledig, gebruiksvriendelijk, eenduidig?
24. Welke belasting vormt het gebruik van de instrumenten voor het veld?
25. Welke opleidingen zijn door de betrokkenen gevolgd?
26. Voldoet de inhoud van de opleidingen in de praktijk en sluiten de lengte en vorm van de opleidingen goed bij de inhoud aan?

#### **C. Vervolg**

27. Welke verbeteringen zijn mogelijk in de ketenaanpak, opleidingen, instrumenten?
28. Is er behoefte aan aanvullende instrumenten en zo ja, welke?
29. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten behoeve van landelijke implementatie?

#### **Parallele onderzoeken**

Parallel aan de evaluatie van de pilots vond een apart onderzoek plaats naar de bruikbaarheid van het belangrijkste instrument uit de 'toolkit' van het huisverbod, het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG). Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau IVA. Voor zover het RiHG in dit rapport ter sprake komt, betreft het slechts informatie die op incidentele wijze tijdens deze evaluatie naar boven is gekomen en raakt aan de evaluatie van het proces. Voor een integrale evaluatie van het RiHG verwijzen wij naar het onderzoek van IVA.

De B&A Groep begeleidde de implementatie van de pilots met als doel een uitvoeringsadvies voor gemeenten op te leveren. Met de B&A Groep heeft afstemming plaatsgevonden over bevindingen en conclusies om zeker te stellen dat de bevindingen uit het evaluatieonderzoek worden meegenomen in het uitvoeringsadvies, en daar niet mee in strijd zijn.

### 1.3 Onderzoeksverloop

Het onderzoek bestond uit verschillende metingen op verschillende momenten gedurende de looptijd van de pilots, zodat zowel over de Ausgangssituatie van de pilots als over het verloop en de resultaten, informatie verzameld en verwerkt is. De onderzoeksverantwoording in bijlage 1 bevat een uitgebreider overzicht van de opzet van de verschillende onderzoeksfasen en geeft inzicht in de bronnen die gebruikt zijn, de respons op de schriftelijke onderzoeken en het gehanteerde evaluatiekader.

#### **Eerste fase: oriëntatie en meting Ausgangssituatie pilots**

Deze fase vond gelijktijdig met de start van de pilots plaats. Er is een beeld gevormd van de inhoud van de pilots. Daarnaast is een antwoord geformuleerd op de eerste zes onderzoeksvragen.

#### **Tweede fase: monitoring**

De eerste monitoring heeft plaatsgevonden in de week van 7 mei 2007 door middel van telefonische interviews met de projectleiders en het bestuderen van de beschikbare aanvullende documenten. De tweede monitoring vond plaats tussen 25 juni en 18 juli en bestond enerzijds uit gesprekken met de projectleiders over de voortgang van het project, anderzijds uit de analyse van een aantal cases. Daarnaast zijn in deze fase van het onderzoek de opleidingen die bij de politie gevolgd zijn met het oog op het huisverbod geëvalueerd.

#### **Derde fase: eindmeting**

De eindmeting vond plaats tussen 10 en 28 september en bestond wederom uit de analyse van casussen. Daarnaast is een aantal afrondende gesprekken met de projectleiders gevoerd. Tevens is de evaluatie van het IHG in deze fase van het onderzoek uitgevoerd.

### 1.4 Leeswijzer

Om het rapport goed leesbaar te houden is de beschrijving van de inrichting van de ketenaanpak in de verschillende pilots niet in de bevindingen geplaatst, maar aan het begin, direct na deze inleiding. Het is aan te bevelen deze beschrijving eerst door te nemen, voor verdere lezing van het rapport, omdat er regelmatig naar terug verwezen wordt.

Na deze beschrijving begint het rapport met een beoordeling van de Ausgangssituatie van de pilots (hoofdstuk 2). Daarna, in hoofdstuk 3, wordt kort ingegaan op de projectuitvoering. Hoofdstuk 4 en 5 betreffen de ketenaanpak voor het huisverbod, opgesplitst naar het opleggen van huisverboden (hoofdstuk 4) en het verloop van het huisverbod (hoofdstuk 5). Instrumenten en opleidingen komen achtereenvolgens in hoofdstuk 6 en 7 aan bod. De conclusies en aanbevelingen voor landelijke implementatie zijn bij wijze van samenvatting voor in het rapport opgenomen. Op verschillende plaatsen in het rapport zijn gekleurde kaders opgenomen met informatie die niet direct aan de onderzoeksvragen gerelateerd is maar wel van belang is met het oog op de inrichting en uitvoering van de pilots.

# Beschrijving opzet pilots huisverbod

Op landelijk niveau is een procesbeschrijving gemaakt voor het proces van het opleggen van het huisverbod, en de daarop volgende tien dagen waarin de hulpverlening op gang dient te komen en ingeschat wordt of verlenging van het huisverbod noodzakelijk is. Deze procesbeschrijving is bij alle projectleiders van de pilots bekend. Elke pilot heeft het proces echter op een eigen manier vormgegeven. Hieronder wordt per pilot beschreven hoe dit proces bij aanvang van de pilots was vormgegeven in de regionaal gemaakte afspraken en opgestelde projectplannen. Eventuele aanpassingen in het proces worden verderop in het rapport behandeld.

## 1. Venlo

In Venlo was voorafgaand aan de pilot geen ketensamenwerking aanwezig op het gebied van huiselijk geweld. De verschillende organisaties die zich bezig hielden met het verlenen van hulp aan daders, slachtoffers en kinderen, en andere betrokken organisaties zoals de politie, voerden elk afzonderlijk van elkaar hun eigen taken uit. De gemeente zag het huisverbod als een kans om deze geïsoleerde manier van hulpverlening om te vormen naar een ketensamenwerking. Daarnaast wilde de gemeente het zicht op situaties van huiselijk geweld, dat er bij aanvang van de pilot nog weinig was, verbeteren. De gemeente werkte hier op verschillende manieren aan, zoals het opzetten van buurtnetwerken rondom signalering van huiselijk geweld en het geven van een centrale positie aan het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG). De deelname aan de pilot vormde een hulpmiddel in het trainen van organisaties in het herkennen van situaties van huiselijk geweld.

### Opleggen huisverbod

Als er in Venlo een melding van huiselijk geweld binnenkomt bij de politie, gaat de basispolitiezorg (BPZ) kijken wat er aan de hand is. Als de agenten constateren dat er sprake is van een dreigende situatie roepen zij de hulpofficier van justitie (hovj) ter plaatse. Deze vult het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld (RIHG) in met behulp van informatie uit het IHG. De hovj overlegt met de burgemeester over de uitkomst van het RIHG. De burgemeester beslist vervolgens of het huisverbod opgelegd wordt: de hovj heeft uitsluitend ondertekeningssmandaat.

Als besloten is een huisverbod op te leggen meldt de hovj dat aan het frontoffice (het ASHG, in Venlo bemenst door de Mutsaersstichting). Het ingevulde RIHG en de beschikking faxt hij zowel aan de gemeente als aan het frontoffice. De politie ziet toe op het onderdak voor de uithuisgeplaatste (bij opvang Stichting Doortocht of elders).

### Hulpverlening tijdens huisverbod

Het frontoffice schakelt na de melding van de hovj de casemanager voor huisverboden in. Deze casemanager is een werknemer van de Mutsaersstichting. Als er sprake is van een crisissituatie (acuut gevaar voor betrokkenen) is hij binnen een uur na uitreiking van de beschikking ter plaatse en schat de situatie in door zowel met de uithuisgeplaatste, achterblijver als eventueel betrokken kinderen te praten. Als er geen sprake is van een crisissituatie spreekt hij telefonisch met de achterblijver en gaat zo snel mogelijk, bijvoorbeeld di-

rect de volgende ochtend, bij de betrokkenen op bezoek. De casemanager schrijft naar aanleiding van de intakes die hij met de betrokken partijen heeft een verslag voor de hulpverlening, en stelt een interventieteam samen waarin per casus van elke tak van de "reguliere" hulpverlening, voor zover relevant, een hulpverlener zitting neemt: De Horst (forensische psychiatrie) voor hulpverlening aan de uithuisgeplaatste, Stichting Wel.kom (maatschappelijke dienstverlening) voor hulpverlening aan de achterblijver en eventueel Bureau Jeugdzorg voor hulpverlening aan kinderen.

Het interventieteam start de hulpverlening vrijwel direct. Binnen 2 werkdagen na uitreiking van de beschikking is er contact met de uithuisgeplaatste en de overige gezinsleden. Na deze intakes vindt op de tweede of derde dag van het huisverbod een conferentie over het door de casemanager opgestelde plan van aanpak plaats en start het interventieteam de hulpverleningstrajecten. Op de vierde dag vindt een telefonische conferentie van het interventieteam over de casus plaats. Op de achtste dag komt het interventieteam weer bijeen en inventariseert of verlenging van het huisverbod nodig is. Als de uithuisgeplaatste na 10 dagen weer terug naar huis mag, vindt er geen overdracht aan andere hulpverleners plaats maar wordt de hulpverlening door de reeds betrokken hulpverleners voortgezet. De casemanager onderhoudt tijdens de looptijd van het huisverbod als ook daarna intensief contact met de uithuisgeplaatste en achterblijver(s)

## **2. Groningen**

Groningen kent al vijf jaar een ketenaanpak met betrekking tot huiselijk geweld, Thuisfront genaamd. Het provinciaal ASHG is hierin ondergebracht. In Thuisfront werken op provinciaal niveau de politie, Bureau Jeugdzorg, alle instellingen voor algemeen maatschappelijk werk, de Reclassering, het Openbaar Ministerie, de Algemene Forensische Psychiatrie, Slachtofferhulp, vrouwenopvang (Toevluchtsoord), crisisopvang Hospitium Leek en de FIOM samen.

De pilot vond plaats in een aantal gemeenten: de gemeente Groningen (district Groningen-Noord) en de district Winschoten (gemeenten Winschoten, Bellingwedde, Reiderland, Scheemda en Pekela). Deze gebiedsindeling sloot aan bij de basiseenheden van de regiopolitie Groningen. De reden dat de pilot plaatsvond in verschillende gemeenten was dat de huiselijk geweldaanpak in Groningen op provinciaal niveau geregeld is: in de praktijk zullen daardoor altijd meerdere gemeenten bij het huisverbod betrokken zijn. Men wilde bovendien zowel de stad als de regio meenemen in de pilot.

### **Opleggen huisverbod**

Bij een melding van huiselijk geweld gaat in Groningen de BPZ ter plaatse en roept altijd de hovj ter plaatse. Die vult een RIHG in. Daarbij maakt hij gebruik van de bestaande registraties van ketenpartners. De betrokkenheid van de burgemeesters verschilt per gemeente. De bevoegdheid om het huisverbod op te leggen is in alle gemeenten gemandateerd aan de hovj. In Groningen wordt de burgemeester niet direct telefonisch over het opleggen geïnformeerd, maar achteraf, via het versturen van het risicotaxatie-instrument en de beschikking aan de gemeente. In de gemeenten rond Winschoten worden de burgemeesters direct wanneer besloten wordt een huisverbod op te leggen, daar telefonisch over geïnformeerd.

De hovj stuurt na oplegging van het huisverbod de beschikking en het RiHG aan de gemeente. Het ASHG ontvangt een kopie van deze stukken en registreert het huisverbod in het IHG.

### **Hulpverlening tijdens huisverbod**

Na oplegging van een huisverbod schakelt de hovj het crisisinterventieteam in (tussen 17.00 uur en 9.00 uur draagt de beschikbaarheidsdienst van het maatschappelijk werk zorg voor de eerste hulpverlening). Als dat kan, wacht de politie ter plaatse tot het interventieteam er is. De politie plaatst de uithuisgeplaatste (in crisisopvang Hospitium Leek of elders).

Het interventieteam bestaat uit een coördinator en drie hulpverleners (voor uithuisgeplaatste, achterblijver(s) en kinderen; onafhankelijk van de hulpverlenende instanties) en is de eerste tien dagen verantwoordelijk voor het op gang brengen van de hulpverlening. De hulpverleners richten zich daarbij op hun eigen cliënten, de coördinator behoudt het overzicht en bereidt het advies aan de burgemeester over eventueel verlengen van het huisverbod voor.

Het interventieteam neemt direct na de melding contact op met relevante hulpverleningsinstanties. Indien daaruit blijkt dat al hulpverleners actief zijn in het gezin, vindt daarmee afstemming plaats. Dat kan ertoe leiden dat een hulpverlener zich tijdelijk uit het gezin terugtrekt, dat het interventieteam met de betrokken hulpverlener gaat samenwerken of dat het interventieteam zich meteen terugtrekt.

Het interventieteam heeft dagelijks contact met de uithuisgeplaatste en de achterblijvers en koppelt daarover terug aan elkaar. Het betreft (met het oog op de overdracht) de reguliere hulpverleningsinstanties bij het opstellen van het hulpverleningsplan, maar zij hebben (meestal) de eerste tien dagen nog geen rol in de hulpverlening. Het interventieteam houdt tevens de politie op de hoogte. Na de periode van tien dagen ligt er een hulpverleningsplan en draagt het interventieteam het gezin over aan de reguliere hulpverlening. Het casemanagement gaat dan over op Thuisfront.

## **3. Amsterdam**

Amsterdam kende voor aanvang van de pilot al een ketenaanpak huiselijk geweld, maar deze bestond pas kort. Het was aanvankelijk de bedoeling de pilot in Amsterdam-West te laten plaatsvinden. Daar was al ervaring met een ketenaanpak en een fysiek ASHG (elders was het ASHG alleen telefonisch bereikbaar). De politie kon echter niet de capaciteit voor de opleiding van alle hovj's garanderen, waardoor op het laatste moment besloten werd de pilot in Amsterdam-Noord plaats te laten vinden. Daar moest toen nog een ASHG opgezet worden, alsmede de ketenaanpak. Het ASHG in de pilot in Amsterdam is bemenst door de Vrouwenopvang Amsterdam (VOA).

### **Opleggen huisverbod**

In Amsterdam is de afspraak over het politieoptreden bij een melding van huiselijk geweld hetzelfde als in Venlo: als de BPZ een dreigende situatie constateert, wordt de hovj ter

plaatsse groepen en vult het RIHG in. Hij doet dat met informatie uit de bestaande registraties van de betrokken ketenpartners.

In geval van een dreigende situatie schakelt de BPZ tevens GGD Vangnet en Advies (V&A) in, die ter plaatse komt, de situatie inschat en kennis over het gezin inbrengt bij het invullen van het RIHG. Na oplegging van het huisverbod zorgt V&A ervoor dat de uithuisgeplaatste opvang heeft (bij opvang Hvo Querido of elders) en dat, in geval van crisis, hulpverlening voor kinderen beschikbaar komt. Tevens stuurt V&A het RIHG en de beschikking, samen met een eigen verslag, aan de gemeente, en in kopie aan het ASHG.

### Hulpverlening tijdens huisverbod

Vanaf de eerste werkdag na het opleggen van het huisverbod neemt het ASHG/VOA de regie over (casemanagement). Het neemt contact op met de achterblijver, in geval van kinderen samen met een hulpverlener voor kinderen van Vangnet Jeugd, om de hulpvraag in te schatten. Tevens informeert de casemanager de hulpverlening voor uithuisgeplaatsten (De Waag) over het opgelegde huisverbod en stuurt daar de gegevens van de uithuisgeplaatste aan door. De Waag maakt telefonisch een afspraak met de uithuisgeplaatste voor een intake. De Waag en Vangnet Jeugd koppelen informatie uit de intakes terug aan de casemanager van het ASHG, die met behulp daarvan een hulpverleningsplan opstelt. Binnen tien dagen vindt over dat hulpverleningsplan een casusoverleg plaats met de betrokken hulpverleners. Op dag 8 brengt de casemanager advies uit aan de gemeente over eventuele verlenging van het huisverbod. Na de periode van tien dagen ligt er een plan van aanpak voor de hulpverlening en starten de daadwerkelijke hulpverleningstrajecten op.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de rolverdeling in de verschillende pilots tussen de bij het huisverbod ketenpartners.

**Tabel 1.1** Rolverdeling pilot en ketenaanpak huisverbod

	Amsterdam	Groningen	Venlo
Projectleiding	Extern (Regioplan)	ASHG/Thuisfront	Gemeente
Administratieve ondersteuning	ASHG	ASHG	Veiligheidshuis
Crisisinterventie	GGD Vangnet & Advies	Crisisinterventieteam/ beschikbaarheidsdienst	ASHG/Mutsaerstichting
Casemanagement	ASHG/VOA	Crisisinterventieteam	ASHG/Mutsaerstichting
Hulpverlening uithuisgeplaatsten	De Waag	Crisisinterventieteam	De Horst
Hulpverlening achterblijvers	ASHG/VOA	Crisisinterventieteam	Wel.kom
Hulpverlening kinderen	Vangnet Jeugd/Bureau Jeugdzorg	Crisisinterventieteam	Bureau Jeugdzorg
Opvang uithuisgeplaatsten	Hvo Querido	Hospitium Leek	Stichting Doortocht

#### 4. Relatie regionale inrichting ten opzichte van landelijke procesbeschrijving

De inrichting van het proces om een huisverbod op te leggen en aanvullend hulp op te starten verschilde in de pilotgebieden op drie belangrijke punten van de landelijke procesbeschrijving.

1. De landelijke procesbeschrijving gaf aan dat in de pilotfase bij elke huiselijk geweldzaak zoveel mogelijk een hovj ter plaatse diende te komen. Bij de opzet van de pilots is hierover gediscussieerd. In Venlo en Amsterdam achtte men het niet haalbaar om bij elke melding van huiselijk geweld een hovj ter plaatse te laten gaan. In deze twee pilots is toen afgesproken dat bij een melding van huiselijk geweld eerst de BPZ ter plaatse zou gaan om een eerste inschatting van de situatie te maken, en pas bij constatering van een dreigende situatie de hovj in zou schakelen.
2. Het 'onverwijld informeren' van de burgemeesters door gemandateerde hovj's werd in de pilotgebieden verschillende geïnterpreteerd. In de gemeenten rond Winschoten werd de burgemeester direct telefonisch geïnformeerd. In de stad Groningen en in Amsterdam werd de burgemeester veel minder direct geïnformeerd. Daar werden namelijk na oplegging van het huisverbod de stukken aan een ambtenaar op het gemeentehuis gestuurd. In Venlo lag de situatie anders omdat de burgemeester niet de bevoegdheid tot het opleggen van huisverboden aan de hovj had gemandateerd, maar slechts het ondertekenen van het besluit. Daarom pleegde de hovj daar telefonisch overleg met de burgemeester alvorens het huisverbod op te leggen.
3. De werkwijze van het interventieteam in Groningen zoals bij aanvang van de pilot was opgezet week af van de landelijke procesbeschrijving omdat de taken van front- en backoffice hierin grotendeels gecombineerd werden. Alleen administratieve taken werden in Groningen door het ASHG verricht. In Venlo was de rol van de casemanager een aanvulling op de landelijke procesbeschrijving. Deze combineerde taken van een 24-uurs interventieteam met taken van het frontoffice (inschakelen backoffice-instellingen, registratie in IHG, zicht houden op einde huisverbod en organiseren casusoverleg). Alleen in Amsterdam was het onderscheid tussen crisisdienst, frontoffice en backoffice vergelijkbaar aan de landelijke procesbeschrijving.

Daarnaast zijn in dit kader twee factoren van belang die verband hielden met de 'pilotstatus' van het huisverbod in de onderzochte periode:

- Verlenging van het huisverbod maakte geen onderdeel uit van de pilots. In de pilots is wel geoefend met het gereed hebben van het advies aan de burgemeester om een huisverbod al dan niet te verlengen. In Groningen werd dat advies op dag acht van het huisverbod uitgebracht door de coördinator van het interventieteam, in Venlo en Amsterdam op dezelfde dag door de casemanager. Alleen in Venlo is tijdens de pilot daarnaast ook geoefend met het opvolgen van het advies.
- Tijdens het huisverbod kon de politie het huisverbod niet dwingend aan daders opleggen maar diende uithuisplaatsing te gebeuren op basis van vrijwilligheid. Daarom heeft de politie in de pilots relatief zwaar ingezet op het motiveren van daders om mee te werken.



## 2 Uitgangssituatie pilots

Dit hoofdstuk schetst een aantal cruciale aspecten van de samenwerking in de lokale pilots ten tijde van de start van het project. Uitgangspunt daarbij zijn de onderzoeksvragen 1 tot en met 6, waarin naar de aanwezigheid van een aantal voorwaarden voor projectuitvoering gevraagd wordt. Achtereenvolgens komen aan de orde de projectplannen van de pilots, communicatie over gemaakte afspraken, uitvoerbaarheid van voorgenomen activiteiten, capaciteit, draagvlak en een aantal andere relevante aspecten van de uitgangssituatie. In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de uitgangssituatie tijdens de pilot voldoende bleek voor een goede uitvoering van het huisverbod.

### 2.1 Projectplannen

Elke pilot had een projectplan geschreven voor de inrichting en uitvoering van de pilot. Deze projectplannen zijn beoordeeld aan de hand vier normen: het vastleggen van de in het kader van de pilot relevante activiteiten en afspraken in het projectplan, het benoemen van verantwoordelijken voor de verschillende activiteiten en afspraken, het stellen van duidelijke (specifieke) en meetbare doelen en de aanwezigheid van een reële en duidelijke planning.

**Tabel 2.1** Voldoen projectplannen aan gestelde normen

Pilotregio	Activiteiten en afspraken vastgelegd	Verantwoordelijkheden benoemd	Doelen specifiek en meetbaar	Reëel en duidelijk tijdpad
Groningen	X	X (deels)	-	-
Venlo	X	X	X (deels)	X
Amsterdam	X	X	-	-

X = aanwezig, - = niet aanwezig

Uit de tabel blijkt dat de projectplannen op de eerste twee punten grotendeels voldeden, maar minder op het gebied van doelen en planningen. Een duidelijk tijdpad voor de pilot is alleen aangetroffen in het projectplan van Venlo, waarin aan de voorgenomen activiteiten een planning gekoppeld was.

#### Activiteiten, verantwoordelijkheden en afspraken

In de voorbereiding van de pilots is veel aandacht besteed aan het op te zetten proces. Het landelijke stroomschema van het huisverbod was aangepast aan de regionale situatie waarbij de verantwoordelijkheden duidelijk bij de deelnemende partijen werden gelegd. Activiteiten en afspraken over de uitvoering daarvan zijn daarbij duidelijk omschreven. In Groningen waren verantwoordelijkheden slechts deels benoemd, beperkt tot de verschillende projectstappen. Afspraken over de uitvoering van huisverbod zelf waren in aparte documenten neergelegd.

De projectplannen waren zo geschreven dat aanpassing van het proces aan de lessen van de praktijk tijdens de looptijd van de pilots mogelijk was. Amsterdam had het plan tot hoofdlijnen beperkt, Groningen benoemde expliciet leerpunten en Venlo stelde dat het plan een flexibel document was, dat gedurende het proces aangepast kon worden.

### **Doelstellingen**

De doelstellingen voor het project die in de projectplannen zijn aangetroffen waren niet in alle gevallen specifiek en meetbaar. Het plan van Groningen bevatte in het geheel geen doelstellingen. Amsterdam en Venlo hadden wel doelstellingen geformuleerd. Amsterdam streefde ernaar de werkwijze van de wet huisverbod in de praktijk te testen. Daarbij wilden de ketenpartners in het bijzonder aandacht besteden aan de ketensamenwerking (wat is haalbaar, wat kunnen de partners aan) en aan de effecten (leidt een preventief huisverbod tot een blijvende reductie of zelfs permanente afwezigheid van geweld). Hoewel hier geen meetbare streefwaarden aan gekoppeld waren, was de doelstelling wel duidelijk en specifiek.

De meest uitgebreide doelstelling is aangetroffen in Venlo. Daar werd met de pilot beoogd de wet huisverbod te testen "door het realiseren van een integraal samenhangend aanbod voor plegers, slachtoffers en kinderen". Het projectplan koppelde hier subdoelen aan (die overigens niet meetbaar geformuleerd waren) en werkte die uit in na te streven resultaten, activiteiten en randvoorwaarden. Alleen de doelstellingen die de opdrachtbevestiging aan de Mutsaersstichting voor de uitvoering van het interventieteam bevatte waren meetbaar.

## **2.2 Communicatie over pilot en gemaakte afspraken**

De communicatie over de pilot en gemaakte afspraken verliep in alle pilots vrijwel probleemloos omdat de meeste ketenpartners betrokken waren geweest bij de inrichting van de pilots. De enige uitzondering hierop was De Waag (daderhulpverlening) in Amsterdam, die aangaf dat de korte termijn waarop het project tot stand moest komen het niet mogelijk maakte het proces daadwerkelijk mee vorm te geven. Over het algemeen geldt echter dat afspraken bekend waren en ook ondersteund werden. De gemeenschappelijke opzet van de pilot had er tevens toe bijgedragen dat afspraken consistent waren.

Wel bleek gedurende de pilots dat niet alle afspraken duidelijk en/of volledig waren. Dit speelde in meer of mindere mate in alle pilots en betrof met name afspraken over de vulling van het IHG, informatie-uitwisseling tussen partijen en de administratieve afhandeling van het huisverbod. Op deze punten waren bij aanvang van de pilots wel afspraken gemaakt. Deels moest de pilot zelf duidelijk maken welke activiteiten in dit kader nodig waren. Op de vulling en het gebruik van het IHG wordt verder ingegaan in paragraaf 6.2. De problemen met informatie-uitwisseling in andere situaties worden in de volgende paragraaf beschreven, aangezien deze raken aan de uitvoerbaarheid van afspraken.

Ook het proces van het huisverbod zelf bleek bij nader inzien niet altijd duidelijk. In Venlo leidde dit tot een nadere beschrijving van de te nemen stappen en verantwoordelijkheden, onder andere in een protocol voor het huisverbod en in afspraken over opvang voor uithuisgeplaatsten.

## 2.3 Uitvoerbaarheid van voorgenomen activiteiten

De uitvoerbaarheid van voorgenomen activiteiten is beoordeeld door te kijken naar de prioriteitstelling van ketenpartners, de aansluiting van de project- en overlegstructuur bij bestaande overleggen en eventuele conflicten met andere wet- en regelgeving.

Qua prioriteitstelling sloot het huisverbod grotendeels aan bij de bestaande prioriteit die ketenpartners aan huiselijk geweld gaven. Bovendien was afgesproken dat het huisverbod daarbinnen - voor de duur van de pilot - prioriteit zou krijgen.

### **Handhaving prioriteit na implementatie**

Verschillende betrokkenen vragen zich af of de prioriteit die het huisverbod in de pilots kreeg na implementatie te handhaven is. Enerzijds leidt prioriteit voor het huisverbod en de daaraan verbonden hulpverleningstrajecten tot langere wachtlijsten voor trajecten die niet verbonden zijn met huisverboden. Anderzijds is voor het voortzetten van deze prioriteit structurele financiering nodig voor de extra capaciteit (in het kader van de pilots (in Groningen en Venlo en deels in Amsterdam) is deze capaciteit op incidentele basis vrijgemaakt).

Het aansluiten bij bestaande overleggen gebeurde waar mogelijk. De pilots kenden overleggen op drie verschillende niveaus: uitvoerend, leidinggevend en bestuurlijk. Op uitvoerend niveau kan gedacht worden aan casusoverleggen (Groningen en Venlo) maar ook aan bilaterale contacten tussen hulpverleners onderling (Amsterdam). Deze overleggen waren nieuw. Hetzelfde gold ook grotendeels voor het niveau van leidinggevend en werk- of stuurgroepen ingericht waren met alle bij het huisverbod betrokken partijen. Op bestuurlijk niveau werd veelal aangesloten bij reeds bestaande overleggen.

### **Wet- en regelgeving**

De interpretatie van privacywet- en regelgeving bleek een heikel punt bij het opzetten van de pilots. Het probleem met het delen van vertrouwelijke informatie ontstaat wanneer een instantie, zonder toestemming van de betreffende persoon, informatie met een andere instantie uit wil wisselen. Gedefinieerd moet worden wat de noodzakelijk te delen informatie voor het beoogde gezamenlijke doel is, in dit geval een goede uitvoering van het huisverbod. Het ministerie van Justitie had een convenant voor gegevensuitwisseling opgesteld<sup>1</sup> dat per ketenpartner een overzicht van de te geven informatie bevatte. Dit loste het probleem echter niet op omdat een aantal bij de pilots betrokken instellingen (in Venlo en Amsterdam) eerst zelf nog aanvullend onderzoek uit wilde (laten) voeren naar de aard van de informatie die in het kader van het huisverbod uitgewisseld mag worden. In Venlo richtte het probleem zich met name op het vullen van het IHG door de hulpverlening voor uithuisgeplaatsten. In Amsterdam leidden deze onduidelijkheden ertoe dat de GGD niet zoals afgesproken bepaalde informatie aan het ASHG wilde verstrekken (zie ook paragraaf 4.4). Groningen kende dergelijke problemen niet omdat vanuit Thuisfront al gewerkt werd met instemmingsformulieren, waarmee cliënten toestemming geven voor gegevensuitwisseling. Deze formulieren gebruikte Groningen ook in de pilot.

<sup>1</sup> Dit convenant was halverwege juni 2007 gereed, maar is vrij vroeg na de start van de pilots in concept ter beschikking gesteld van de betrokken ketenpartners.

Een andere drempel hield zijdelings verband met wet- en regelgeving en werd ervaren door de politie. Voor de hovj's was het grotendeels nieuw om in een bestuursrechtelijke context een preventieve maatregel met ingrijpende gevolgen zoals het huisverbod die had op te leggen. Dit vroeg andere vaardigheden van politiefunctionarissen. Voor het huisverbod moesten zij de aanwezigheid van dreiging inschatten in situaties waarin (nog) geen strafbare feiten gepleegd waren. Daarnaast vroeg bestuursrecht meer op het gebied van het motiveren en toelichten van beslissingen en van dossiervorming. Dit was niet alleen nieuw, maar ook arbeidsintensief en vormde om beide redenen een drempel in het opleggen van huisverboden. Hoofdstuk 4 gaat hier verder op in.

## **2.4 Realisatie van benodigde capaciteit**

Niet bij alle ketenpartners is voor de duur van de pilots extra capaciteit gecreëerd. Hieronder is kort per (cluster van) ketenpartner(s) aangegeven welke capaciteit beschikbaar was. Wat de benodigde capaciteit was voor de uitvoering van het huisverbod en of er capaciteitsproblemen optraden tijdens de pilot wordt in de hoofdstukken 4 en 5 beschreven.

### **Politie**

De politie had voor de uitvoering van het huisverbod geen extra capaciteit beschikbaar. Hovj's moesten deze taak er naast de bestaande taken bijdoen.

### **ASHG**

In Groningen lag de taak van de organisatie en uitvoering van de pilot bij het ASHG. De projectleider was aangesteld vanuit het ASHG (0,4 fte) en verder droeg het Steunpunt zorg voor het doorsturen van documenten, het vullen van het IHG en externe communicatie over de pilot (0,8 fte). Bovendien was voor de duur van de pilot een agent voor de politietaak huiselijk geweld bij het ASHG gedetacheerd om te voorkomen dat er een scheiding tussen de perspectieven van politie en hulpverlening ontstond: 0,4 fte.

In Venlo was het ASHG tijdens de pilot verantwoordelijk voor het casemanagement en de informatievoorziening, bijvoorbeeld voor hovj's. Het is onbekend hoeveel extra capaciteit voor het casemanagement is vrijgemaakt. De informatievoorziening behoorde tot het reguliere takenpakket van het ASHG.

In Amsterdam was, net als in Venlo, het casemanagement bij het ASHG belegd. Daarnaast was het ASHG in Amsterdam verantwoordelijk voor de implementatie, vulling en het onderhoud van het IHG en het leveren van voortgangsinformatie. Een laatste taak van het ASHG was het bieden van hulp en ondersteuning aan de achterblijvers. Voor deze taken had het ASHG voor de duur van de pilot 2,3 fte extra capaciteit die ingezet wordt op de functies casemanager, maatschappelijk werker en administratief medewerker.

### **Hulpverlening**

Voor de eerste stap in de hulpverlening tijdens het huisverbod: aanwezigheid op het moment van crisis, was in Groningen het interventieteam verantwoordelijk. Dit team had voor alle werkzaamheden die het in de pilot uitvoerde 6 x 0,6 fte ter beschikking voor hulpverleners en één maal 0,3 fte voor de coördinator. Het interventieteam was overdag, zeven dagen per week, inzetbaar. Buiten die tijden droeg de beschikbaarheidsdienst van het maat-

schappelijk werk de zorg voor crisisinterventie. Deze dienst bestond bij aanvang van de pilot al in de stad Groningen. In de regio rondom Winschoten zijn hier voor de duur van de pilot extra middelen vrijgemaakt. De hulpverlening die na oplegging van het huisverbod op gang kwam werd in Groningen geboden door het interventieteam.

In Venlo werd tijdens het crisismoment de casemanager van de Mutsaersstichting ingeschakeld voor de eerste hulpverlening aan de betrokkenen. Bij aanvang van de pilot was er in Venlo één casemanager, die ook buiten zijn formele dienstverband oproepbaar was. Later kwam er een tweede casemanager bij. Voor de hulpverlening tijdens het huisverbod kende Venlo eveneens een interventieteam maar dit was samengesteld uit hulpverleners uit de reguliere instellingen voor hulpverlening aan daders, slachtoffers en kinderen, die voor de duur van de pilot vanuit hun instelling waren vrijgemaakt om prioriteit te geven aan het huisverbod. Daarnaast onderhield ook de casemanager tijdens het huisverbod intensief contact met uithuisgeplaatsten en achterblijvers. Om capaciteit voor de uitvoering van het huisverbod vooraf zeker te stellen was in Venlo afgesproken dat in eerste instantie maximaal 10 huisverboden opgelegd zouden worden. Bij overschrijding van dat aantal zou opnieuw bekeken worden welke capaciteit ketenpartners voor het huisverbod vrij konden maken.

In Amsterdam was eveneens een maximum gesteld aan het aantal huisverboden. De reden was dat de politie bij aanvang van de pilot inschatte dat er 30 huisverboden per maand opgelegd zouden worden en ketenpartners van mening waren dat de hulpverlening dat aantal niet binnen de bestaande capaciteit zou kunnen verwerken. Het gestelde maximum bedroeg 100 huisverboden.

V&A stond de politie bij op het moment van de crisis. V&A deed dit binnen de bestaande capaciteit. Daarna nam het ASHG de casus over voor zover het hulpverlening aan achterblijvers en het casemanagement betrof. De hulpverlening aan uithuisgeplaatsten en kinderen voerden De Waag respectievelijk Vangnet Jeugd uit binnen hun bestaande capaciteit, waarbij De Waag te maken had met wachtlijsten. Bovendien speelde in deze regio mee dat trajecten voor plegers alleen vergoed worden als zij een doorverwijzing van de huisarts hebben gekregen. Gezien de vertragende werking van een dergelijke doorverwijzing (een extra schakel in de keten) was voor de pilot besloten de trajecten zonder een dergelijke verwijzing aan te bieden. Dit leidde echter tot onzekerheid bij De Waag over de vergoeding ervan.

#### **No show van daders**

Bij de daderhulpverlening wordt een groot deel van de druk op de capaciteit bepaald door het percentage daders dat niet op komt dagen voor behandeling (de "no show"). Deze groep is bij plegers van huiselijk geweld groot. Instellingen besteden relatief veel tijd aan contacten met plegers en het maken van afspraken, maar krijgen alleen de tijd vergoed die zij in behandelingen steken. Dat betekent dat tegenover de inzet die gepleegd wordt op de "no show" geen vergoeding staat. De instellingen van daderhulpverlening in Groningen en Venlo verwachtten dat met het huisverbod, gezien de snelle interventie, dit percentage zou afnemen.

#### **Opvang voor uithuisgeplaatsten**

In Groningen was bij aanvang van de pilot één bed in de opvang gereserveerd voor plegers van huiselijk geweld die in het kader van een huisverbod uit huis geplaatst werden. Bij

aanvang van de pilot werd nog gestreefd naar een tweede bed maar waren de financiën daarvoor nog niet rond. Uiteindelijk bleek dit tweede bed niet nodig.

In Venlo was voor de pilot een bed gereserveerd bij de Stichting Doortocht. Dit bed was echter niet beschikbaar voor uithuisgeplaatsten die onder invloed zijn van alcohol of drugs. Daarnaast was de Stichting Doortocht bij aanvang van de pilot niet in staat 's nachts mensen op te nemen.

In Amsterdam ten slotte hield Hvo Querido voor de pilot permanent twee bedden beschikbaar.

### **Gemeenten**

In alle drie de pilots waren de gemeenten betrokken bij de uitvoering, maar de mate waarin zij betrokken waren verschilde. De gemeente Venlo was het meest actief betrokken en hield de regie over de pilot in eigen hand. De burgemeester besliste over het opleggen van de huisverboden, de projectleider was in dienst van de gemeente en een juridisch medewerker van de gemeente toetste de voor de huisverboden ingevulde documenten en zorgde voor de dossiervorming. De projectleider besteedde tijdens de pilot 24 tot 28 uur per week aan het project.

In Amsterdam had de gemeente de projectleiding uitbesteed aan een extern projectleider voor 0,2 fte. De activiteiten vanuit het gemeentehuis beperkten zich in deze gemeenten met name tot dossiervorming en het bijwonen van stuurgroepbijeenkomsten. Daarnaast waren ambtenaren op de terreinen Openbare Orde & Veiligheid en Welzijn betrokken.

In Groningen was de projectleiding, zoals hierboven werd aangegeven, uitbesteed aan het ASHG.

## **2.5 Draagvlak**

Hoewel het niet mogelijk is om harde, feitelijke uitspraken te doen over het draagvlak bij aanvang van de pilots, kan wel gezegd worden dat de betrokken partijen overwegend positief stonden ten aanzien van het huisverbod, aangezien het een middel bood om in te grijpen in situaties waarin dit voor de politie en de hulpverlening normaal gesproken veel lastiger was.

De inrichting van het huisverbod stuitte echter bij de politie en de gemeenten op enige weerstand. Vanuit de politie zijn kritische geluiden gehoord over het belasten van hovj's met het opleggen van het huisverbod. Het was de BPZ waar het meeste draagvlak voor de maatregel bestond omdat deze politiefunctionarissen regelmatig geconfronteerd werden met situaties van (vermoed) huiselijk geweld waarin ze niet in konden grijpen. Hovj's stonden verder van deze praktijk af.

Voor gemeenten gold dat voor het huisverbod als instrument in de gemeenten die deelnamen aan de pilot voldoende draagvlak lijkt te zijn geweest. Over de vraag of de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het huisverbod bij de burgemeester behoort te liggen bestaan her en der in gemeenteland echter twijfels. Voor de VNG was dit reden om tijdens de voorbereiding van de pilots niet op de voorgrond te treden.

## 2.6 Conclusie uitgangssituatie

De uitgangssituatie voor de pilots was niet optimaal. Twee van de drie projectplannen misten duidelijke doelstellingen en tijdpaden en het bleek in alle pilotgebieden moeilijk om vooraf in te schatten hoe de processen het beste ingericht konden worden. Aan de andere kant was de flexibiliteit die de projectplannen positief omdat het daardoor mogelijk was gedurende de pilot noodzakelijk geachte veranderingen door te voeren.

Het huisverbod sloot verder goed aan bij de prioriteiten van de verschillende betrokken organisaties. Bij de politie en gemeente leidde dit echter niet op voorhand tot een onvoorwaardelijk draagvlak. De taak van het opleggen van huisverboden werd belegd bij politiefunctionarissen (hulpofficieren van justitie) die niet direct te maken hadden met de problematiek en daarbij geen extra capaciteit kregen voor de uitvoering van deze taak. Op gemeentelijk niveau was het draagvlak voor de belegging van de verantwoordelijkheid voor het huisverbod bij burgemeesters niet optimaal.

Ook op het gebied van de interpretatie van wetgeving bleken al direct problemen te bestaan die vooraf niet voorzien, of in ieder geval niet juist inschat, waren, zoals de problemen rondom privacywet- en regelgeving en de relatieve onervarenheid van hovj's met bestuursrechtelijk handelen.

In welke mate deze factoren invloed hebben gehad op het verloop van de pilots komt in hoofdstuk 8 aan de orde.



## 3 Projectuitvoering

In dit hoofdstuk staat centraal of de pilots volgens plan verliepen en welke belemmerende en bevorderende factoren daarbij door betrokkenen ervaren werden (onderzoeksvragen 7 en 8). Onder het volgens plan verlopen van de pilots verstaan we de mate waarin het is gelukt om het proces van het huisverbod, zoals voorafgaand aan de start van de pilots opgesteld, in de praktijk vorm te geven (implementatie) en te testen. Als afgeleide van projectuitvoering behandelt de laatste paragraaf van dit hoofdstuk de regierol van gemeenten.

### 3.1 Implementatie proces huisverbod

De pilots zijn er in geslaagd om het proces voor het huisverbod in de praktijk vorm te geven conform het vooraf opgezette plan. De politie gebruikte het RiHG en legde huisverboden op, de hulpverlening kwam daarna in actie, overdrachten vonden plaats en de administratieve afhandeling van het huisverbod kreeg eveneens vorm. Procedures, werkwijzen en instrumenten werden gedurende de pilot verder ontwikkeld. Dit vormgeven ging echter niet zonder slag of stoot. Tijdens de projecten traden een aantal knelpunten op die de implementatie van het proces bemoeilijkten. Aan de andere kant zijn ook factoren te benoemen die de implementatie bevorderden.

#### **Knelpunten**

Voor de projectuitvoering vormden drie knelpunten een belemmering: het achterblijven van het aantal huisverboden, onduidelijkheid in informatie-uitwisseling en de implementatie van het IHG. Deze knelpunten speelden al tijdens de eerste monitoring en vereisten ook gedurende het hele verloop van de pilots aandacht van de projectleiding.

Een eerste knelpunt was het feit dat het aantal huisverboden achterbleef bij de verwachtingen. Dit was een knelpunt omdat het in alle drie de pilots veel aandacht van zowel de projectleiders als ook van de politie eiste. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

Een tweede knelpunt, dat speelde in Venlo en Amsterdam, was onduidelijkheid over de informatie-uitwisseling die in het kader van privacywet- en regelgeving tussen ketenpartners mogelijk was. In Amsterdam leidde dit tot een aanpassing in de procedures in die zin dat GGD Vangnet & Advies (V&A) minder informatie over uithuisgeplaatsten en achterblijvers kon geven en er geen overdracht van V&A op het ASHG plaatsvond. Die overdracht was onvolledig en liep bovendien via de politie. In Venlo leidde dit tot terughoudendheid van De Horst (hulpverlening voor uithuisgeplaatsten) bij het vullen van het IHG.

Een derde knelpunt was de implementatie van het IHG. Dit nam langer in beslag dan vooraf verwacht, onder andere door technische problemen tijdens de implementatie en de problemen rondom privacywet- en regelgeving (zie paragraaf 6.2). Achteraf blijkt dat de voorbereiding van de implementatie meer tijd vergde dan daarvoor in de pilots gereserveerd was. Daarnaast was meer begeleiding van de implementatie vanuit de landelijke projectleiding IHG nodig.

### **Succesfactoren**

Het 'groeimodel' waar Venlo voor had gekozen (het blijvend doorontwikkelen van het proces gedurende de pilot) bleek al snel een succesfactor. Er waren vooraf geen grootse verwachtingen gewekt en er waren duidelijk grenzen gesteld zodat de ketenpartners wisten waar ze aan toe waren. De pilot maakte echter veel enthousiasme los bij de ketenpartners toen bleek dat het huisverbod bestaande verhoudingen binnen problematische gezinnen kon doorbreken.

#### **'Grijze trajecten'**

Het enthousiasme in Venlo maakte dat de ketenpartners besloten om ook in gevallen waarin geen huisverbod opgelegd kon worden, toch een vergelijkbaar hulpverleningstraject aan te bieden. Dit initiatief ontstond in reactie op situaties waarin een pleger minderjarig was of wegens verslavingsproblematiek niet in de opvang terecht kon. Deze plegers kregen dan geen huisverbod, maar wel het hulpverleningstraject dat daaraan gekoppeld was vanuit dezelfde systeemaanpak, dat wil zeggen voor pleger én slachtoffers.

Een andere succesfactor van het project, die in alle drie de pilots speelde, was dat de omvang en aard van de problematiek van huiselijk geweld zichtbaarder werden. Hetzelfde gold voor het zichtbaar worden van de zwakke plekken in de reguliere hulpverlening: in de pilots werd bijvoorbeeld duidelijk wat bereikt kon worden met een goede coördinatie en overdracht. In Venlo leidde dit ertoe dat de hulp van de casemanager ook bij andere (reguliere) zaken werd ingeroepen.

Een laatste succesfactor die hier genoemd wordt is het bij de pilot betrokken raken (in Groningen en Amsterdam) van een ketenpartner die in eerste instantie niet in het proces was opgenomen: de Reclassering. Afstemming met de Reclassering bleek noodzakelijk omdat een uithuisgeplaatste ook al vanuit een strafrechtelijke aanpak naar de hulpverlening gestuurd kon zijn. Daarnaast kon de Reclassering een ondersteunende rol spelen in de aanpak van plegers. Overigens was in Venlo de Reclassering al vanaf het begin van de pilot in het proces betrokken.

## **3.2 Testen proces huisverbod en ondersteunende instrumenten**

De genoemde knelpunten eisten niet alleen aandacht van de projectleiding, ze vormden ook een belemmering voor het goed testen van het huisverbod. Doordat minder huisverboden opgelegd werden dan verwacht zijn de ontwikkelde instrumenten minder uitgebreid getoetst en is ook de capaciteit van de hulpverlening niet tot het uiterste getest. Het IHG is onvoldoende getest als ondersteunend instrument voor de ketensamenwerking. Tot slot zijn de processtappen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn (het toetsen van beschikkingen, RiHG's en adviezen over verlenging van het huisverbod, dossiervorming en de behandeling van beroep en verzoeken om voorlopige voorziening) onvoldoende getest. Met name de juridische procedures konden niet getoetst worden omdat de voorgenomen proefprocessen pas na de pilots gehouden worden. De capaciteit die daarmee gemoeid zal zijn is dan ook nog onbekend.<sup>1</sup> Evenmin is bekend of gemeenten erin zullen slagen deze procedures binnen de tien dagen van het huisverbod uit te voeren.

<sup>1</sup> In Venlo is hier wel een inschatting van gemaakt. Die komt neer op 14 uur per casus.

Andere aspecten van het huisverbod zijn wel goed getest, zoals de afgesproken procedures, de hulpverlening en de ketensamenwerking. Dat leidde tot aanpassingen in het werkproces van het Crisisinterventieteam in Groningen, het opstellen van een protocol huisverbod in Venlo waarin afspraken gedetailleerd werden vastgelegd en een experiment met bezetting van het ASHG in de weekenden in Amsterdam.

### **3.3 Regierol gemeenten**

Bij de regierol die de gemeente kan vervullen bij het tijdelijk huisverbod kan een onderscheid gemaakt worden tussen beleidsregie en ketenregie. Beleidsregie betreft het maken van keuzes, het stellen van doelen, vrijmaken van financiering en het maken van afspraken met ketenpartners in de voorbereidende fase. De ketenregie betreft de regie over het samenwerken van alle bij het huisverbod betrokken instellingen in de uitvoeringsfase.

De gemeenten in Groningen hebben de voorbereiding van de pilot grotendeels aan de externe projectleider van het ASHG overgelaten. De ervaringen met Thuisfront maakten dat het ASHG een duidelijk beeld voor ogen had van wat het met deze pilot wilde en in de voorbereiding een leidende rol op zich nam. De beleidsregie was daarmee eigenlijk uitbesteed aan het ASHG. Voor de ketenregie gold hetzelfde.

In Amsterdam en Venlo maakte de gemeente zelf de keuzes, stelde doelen, koppelde daar financiering aan en onderhandelde met ketenpartners. De projectleiders hadden een meer ondersteunende, adviserende en uitvoerende rol, geen richtinggevende rol. Venlo hield daarbij zowel de beleids- als de ketenregie strak in eigen hand. In Amsterdam lag tijdens de pilot een belangrijk deel van de (keten)regie in handen van de extern projectleider.

### **3.4 Conclusie projectuitvoering**

In algemene zin zijn de pilots volgens plan verlopen, dat wil zeggen dat huisverboden zijn opgelegd, hulpverlening is geboden en samenwerking tussen ketenpartners op gang is gekomen. Tijdens de uitvoering van de pilots trad echter een aantal knelpunten op, te weten een beperkter aantal huisverboden dan voorzien, belemmeringen in informatie-uitwisseling en implementatie van het IHG. Deze punten vormden een belemmering voor het goed kunnen testen van sommige onderdelen van de pilot en hadden gevolgen voor de uitvoering van het proces. De succesfactoren aan de andere kant, zoals de keuze voor een groeimodel en het zichtbaar worden van de problematiek, veroorzaakten doorontwikkeling en enthousiasme. Ook dat effect was in de uitvoering merkbaar. Waar de beleidsregie van gemeenten met name de vorm van de pilots had bepaald, stond de ketenregie tijdens de pilots in het teken van de dynamiek die knelpunten en succesfactoren in de uitvoering van het huisverbod brachten. Deze uitvoering staat centraal in de volgende hoofdstukken.



## 4 Het opleggen van huisverboden

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de uitvoering van het eerste deel van het proces: het opleggen van huisverboden. Het zoekt een antwoord op de onderzoeksvragen die zich op dat opleggen richten (9 tot en met 12) en op een aantal vragen naar de ketensamenwerking (13 tot en met 15). Allereerst is een overzicht opgenomen van de opgelegde huisverboden. Daarna wordt kort ingegaan op het handelen van de politie in deze fase van het proces. Vervolgens komt het handelen van de betrokken ketenpartners, de overgang van een casus tussen betrokken ketenpartners en de benodigde capaciteit aan bod.

### 4.1 Aantal huisverboden

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen opgelegde huisverboden in de verschillende fasen van het onderzoek.

**Tabel 4.1** Aantal opgelegde huisverboden

Pilot	Verwacht aantal huisverboden	Meldingen Huiselijk Geweld	Ingevulde RIHG's	Huisverboden
<b>Groningen</b>	<b>60</b>			
1 <sup>e</sup> monitoring		86	6	<b>6</b>
2 <sup>e</sup> monitoring		164	12	<b>12</b>
eindmeting		240	23	<b>21</b>
<b>Venlo</b>	<b>30 (10)</b>			
1 <sup>e</sup> monitoring		42	6	<b>6</b>
2 <sup>e</sup> monitoring		56	8	<b>8</b>
eindmeting		97	20	<b>12</b>
<b>Amsterdam</b>	<b>240 (100)</b>			
1 <sup>e</sup> monitoring		67	9	<b>7</b>
2 <sup>e</sup> monitoring		247	25	<b>22</b>
eindmeting		300	40	<b>30</b>

Onder "melding" wordt verstaan de meldingen op grond waarvan de meldkamer een surveillancewagen ter plaatse stuurt als er mogelijk sprake is van huiselijk geweld. Het soort situaties waarin dit gebeurt kan echter per gebied verschillen.

In Groningen was bij aanvang van de pilot niet in alle gebieden 24 uren-hulpverlening aanwezig, waardoor in het begin minder op meldingen is gereageerd dan later.

Voorafgaand aan de start van de pilots hebben ketenpartners in de pilotgebieden aangegeven hoeveel huisverboden zij verwachtten. In alle gevallen was de inschatting gebaseerd op het normale aantal meldingen van huiselijk geweld dat bij de politie binnenkwam.

De verwachting van 60 huisverboden in Groningen was gebaseerd op de ervaringen met de bestaande ketenaanpak Thuisfront, met name het aantal en de aard van de aanmeldingen daarvoor.

In Venlo verwachtten de ketenpartners dat er 30 huisverboden mogelijk zouden zijn in de pilotperiode. Zij schatten echter in dat slechts in 10 gevallen de dader bereid zou zijn om mee te werken en hebben dat laatste getal als uitgangspunt voor de toezegging van capaciteit genomen.

In Amsterdam schatte de politie in dat in district Amsterdam-Noord sprake zou zijn van 30 mogelijke huisverboden per maand. Voor de pilotperiode van acht maanden zou dat een totaal van 240 huisverboden betekenen. Zoals reeds aangegeven werd in verband met de beschikbare capaciteit bij de hulpverlening een maximum gesteld aan het aantal op te leggen huisverboden van 100.

Uit de tabel blijkt dat in Groningen en Amsterdam het aantal opgelegde huisverboden een stuk lager is dan aanvankelijk verwacht werd. Daarbij valt op dat het aantal meldingen in Groningen dicht in de buurt komt van Amsterdam, maar tot minder huisverboden heeft geleid.

In Venlo kwam het totaal aantal huisverboden iets uit boven het verwachtte aantal huisverboden waarin een pleger mee zou werken, maar beduidend onder het aantal verwachtte mogelijkheden voor huisverboden. Er is in Venlo van 1 geval bekend waarin de pleger niet met het huisverbod mee wilde werken.

Veel huisverboden gingen samen met aanhouding van de uithuisgeplaatste. Er zijn weinig RiHG's ingevuld die niet tot een huisverbod leidden. Bij bovengenoemde aantallen RiHG's die niet tot een huisverbod leidden zit in ieder geval ook 1 RiHG dat wel tot een huisverbod leidde maar waarbij de pleger niet mee wilde werken.

In reactie op deze ontwikkelingen heeft IVA onderzocht wat de oorzaken zijn voor met name het lagere aantal ingevulde RiHG's en opgelegde huisverboden dan verwacht. Daarvoor verwijzen wij dan ook naar hun rapportage over het RiHG. In de volgende paragraaf gaan wij kort in op de vraag in hoeverre de politie tijdens het huisverbod heeft gehandeld in overeenstemming met de gemaakte afspraken. Het referentiepunt daarvoor is de procesbeschrijving van het huisverbod en de regionale afspraken in de pilots naar aanleiding daarvan. Wij zullen die informatie vervolgens met name koppelen aan de door de politie gevolgde opleidingen (in hoofdstuk 7).

## 4.2 Handelwijze politie

### Opleggen huisverboden

In de pilots waren verschillende afspraken gemaakt over de wijze waarop de politie zou handelen. Landelijk was het proces als volgt ingericht:

1. Bij een melding van huiselijk geweld gaat de basispolitie (BPZ) ter plaatse en roept de hovj erbij;
2. De hovj gebruikt in alle gevallen waarin mogelijk sprake is van huiselijk geweld het RiHG om te beslissen of een huisverbod moet worden opgelegd (ook als er sprake is van strafrechtelijk optreden);
3. De hovj legt, als de uitkomst daar aanleiding toe geeft, het huisverbod op en voert een aantal daarbij behorende activiteiten uit.

Bij de beschrijving van de opzet van de pilots is al aangegeven dat bij aanvang van de pilots alleen in Groningen de intentie bestond om elke melding van huiselijk geweld door een hovj te laten beoordelen. Dat bleek uiteindelijk - gezien de bezetting - niet haalbaar zodat ook in dit pilotgebied ervoor gekozen werd eerst de BPZ een inschatting van de situatie te laten maken. Uit de gevoerde gesprekken met hovj's blijkt echter dat het er in de praktijk in alle pilots op neerkwam dat de BPZ dat niet deed maar direct de hovj inseinde bij een melding van huiselijk geweld. Het uiteindelijke proces liep dus toch conform de landelijke procesbeschrijving. De daarop volgende stap echter niet. In plaats van naar elke melding van huiselijk geweld toe te gaan en daar aangekomen een RiHG in te vullen, maakten hovj's zelf de afweging of ze naar een melding toe zouden gaan en besloten zij ook zelf of de situatie zich al dan niet leende voor het invullen van een RiHG. Dat leidde ertoe dat achteraf moeilijk is vast te stellen of bij elke dreigende situatie een hovj ter plekke is geweest. Het is daarom niet zeker of in elke situatie die zich daarvoor leende een RiHG is ingevuld en - in het verlengde hiervan - of in elke situatie die zich daarvoor leende een huisverbod is opgelegd. Een mogelijke verklaring voor het lager uitvallen van het aantal huisverboden dan verwacht ligt dan ook in de handelwijze van de politie tijdens de pilot. Deze mogelijkheid wordt versterkt doordat hovj's RiHG's anders bleken in te vullen dan voorgeschreven. Zij gebruikten het RiHG als controlemiddel en vulden het alleen in als ze dachten dat een huisverbod opgelegd kon worden. Daardoor is het RiHG in de pilots niet getest zoals het instrument bedoeld was: voor het gefundeerd en objectief inschatten van het risico op huiselijk geweld. In Venlo zijn zelfs vanaf juli 2007 geen RiHG's meer ingevuld en huisverboden opgelegd. Het preventieve karakter van het huisverbod kwam door deze handelwijze niet goed uit de verf. Tevens is hierdoor onbekend hoe vaak een mogelijke pleger niet mee wilde werken met een huisverbod.

In Venlo diende de hovj voorafgaand aan het opleggen van het huisverbod telefonisch overleg te voeren met de burgemeester. De burgemeester nam het besluit een huisverbod op te leggen, de hovj had alleen ondertekeningssmandaat. In de gemeenten rond Winschoten moest de hovj de burgemeester direct na opleggen van het huisverbod telefonisch informeren. In Groningen en Amsterdam was de procedure dat de hovj de burgemeester informeerde via het opsturen van de stukken naar de gemeente, al dan niet via het ASHG. In alle onderzochte cases hebben de hovj's deze procedures gevolgd.

Vaak viel het huisverbod samen met een strafrechtelijk traject (aanhouding). In de Memorie van Toelichting op de wet was al voorzien dat het huisverbod hierin een meerwaarde kan hebben, met name in situaties waarin de verdachte anders na een paar uur of een paar dagen weer op straat staat. In de pilot werd het echter meer regel dan uitzondering (in Venlo en Groningen vielen alle huisverboden samen met aanhouding, in Amsterdam ongeveer 75%). Hovj's melden dat zij dit doen omdat ze meerwaarde zien in het hulpverlenings-traject dat gestart wordt bij het opleggen van het tijdelijk huisverbod.

### **Na het opleggen van een huisverbod**

De procesbeschrijving geeft duidelijk aan welke handelingen de hovj na het opleggen van een huisverbod dient te verrichten:

- beschikking invullen en doorslag daarvan uitreiken aan pleger
- informatiefolders uitreiken aan uithuisgeplaatste en achterblijver(s)
- sleutels van pleger vorderen
- procesverbaal en een zogenaamde 'afspraken op locatie' maken in het bedrijfsprocessen-systeem (BPS)

De pilots hebben in het uitvoeren van deze handelingen niet afgeweken van de landelijke procesbeschrijving. Ze zijn echter niet altijd volledig uitgevoerd. Tijdens de pilots bleek dat de beschikking niet altijd juist werd ingevuld. (zie paragraaf 6.1). De hovj reikte de informatiefolders meestal wel uit en voor zover bekend werden de sleutels van de plegers ook gevorderd. In alle pilots werd het huisverbod in BPS of Xpol geregistreerd. Een 'afspraken op locatie' (een mogelijkheid om in BPS informatie aan een bepaald adres te koppelen) werd niet altijd gemaakt. (Dit werd overigens door één van de respondenten wel aanbevolen omdat onder andere de meldkamer dan in één oogopslag kan zien dat er een huisverbod op een bepaald adres geldt.) In Groningen lag de administratieve afhandeling in handen van de servicecentra van de politiebureaus, die de hovj's daarmee een deel van het werk uit handen namen.

Naast het opleggen van het huisverbod en daaraan gerelateerde handelingen diende de hovj ook de hulpverlening te activeren. De procedure daarvoor verschilde per pilotregio (zie de beschrijving na hoofdstuk 1). Het inschakelen van de hulpverlening is in de pilots volgens afspraak verlopen. Niet de politie, zoals aangegeven in de landelijke procesbeschrijving, maar het ingeschakelde interventieteam (Groningen), de ingeschakelde casemanager (Venlo) of crisisdienst (Amsterdam) schatte vervolgens in of er sprake was van een crisis en op welke termijn de hulpverlening aan betrokkenen dient te starten. De ketenpartners zelf waren tevreden over deze inschatting.

De laatste stap voor de politie in deze fase, het doorsturen van documenten aan ASHG en/of gemeente, verliep in de meeste gevallen (een enkel misverstand daargelaten) volgens afspraak. Ook werd de wijkpolitie geïnformeerd, hoewel niet altijd door de hovj maar bijvoorbeeld door het ASHG of via de dagrapporten van de politie.

### **4.3 Handelen ketenpartners bij opleggen huisverbod**

Het handelen van ketenpartners verliep in deze fase van het huisverbod veelal volgens afspraak. De betrokken ketenpartners waren, naast de politie, het frontoffice (bezet door de ASHG's), het interventieteam in Groningen ('s avonds en 's nachts waargenomen door de beschikbaarheidsdienst van het maatschappelijk werk), V&A in Amsterdam en de casemanager in Venlo.

Het frontoffice, dat in Groningen en Venlo het interventieteam en de casemanager inschakelde, vervulde deze taak naar behoren en het interventieteam (de beschikbaarheidsdienst) en de casemanager waren in alle gevallen op tijd ter plaatse, op één geval na waarin een technisch probleem in de communicatie optrad.

De enige uitzondering op bovenstaande constatering vormt het optreden van V&A in Amsterdam. Daar schakelde de meldkamer van de politie V&A in als een hovj naar een melding van huiselijk geweld toeging. Vooraf was afgesproken dat V&A binnen een uur ter plaatse zou komen om de hovj bij te staan bij het invullen van het RiHG, onder andere met achtergrondinformatie over de betrokkenen en hun inschatting van de (crisis)situatie. De politie en V&A zouden gezamenlijk uithuisgeplaatsten motiveren contact op te nemen met de hulpverlening.

In de praktijk liep dit niet altijd volgens afspraak. Hovj's wachtten niet altijd op de komst van V&A en vulden het RiHG zelf in. V&A kwam dan later, als een uithuisgeplaatste was meegenomen, naar het bureau, met als gevolg dat de bijstand van V&A bij het invullen van het RiHG niet werd waargemaakt. Bovendien kwam V&A, gezien de krappe bezetting buiten kantooruren, niet altijd ter plaatse als zij tijdens telefonisch overleg met de hovj inschatte dat de situatie niet kritiek was. Naast het niet ter plaatse komen vervulde V&A ook niet de vooraf beoogde taak van het (samen met de politie) motiveren van uithuisgeplaatsten, maar richtte zich uitsluitend op het inschatten van de crisissituatie.

In alle pilots registreerden de ASHG's het huisverbod, aanvankelijk in hun eigen registratiesystemen, na implementatie van het IHG (ook) in het IHG. De enige afwijking van de landelijke procesbeschrijving in dit stadium van het huisverbod was dat in Amsterdam het ASHG het versturen van de benodigde documenten aan de gemeente verzorgde in plaats van de politie.

#### **4.4 Overgang tussen partners**

In deze fase van het huisverbod doen zich de volgende overdrachtsmomenten voor:

- van BPZ aan hovj, gericht op de door de BPZ aangetroffen situatie indien de BPZ eerder dan de hovj aanwezig was
- van politie aan interventieteam/beschikbaarheidsdienst of casemanager, gericht op de veiligheidssituatie en de houding en achtergrond van de betrokkenen
- van politie aan ASHG

Deze overdrachten verliepen in Venlo en Groningen naar tevredenheid, ook in de gevallen waarin in Groningen de beschikbaarheidsdienst van het maatschappelijk werk ter plaatse ging en het interventieteam de volgende ochtend de informatie daarvan ontving.

In Amsterdam vond de overdracht plaats van de politie en V&A naar het casemanagement van het ASHG. Aanvankelijk was afgesproken dat V&A het RiHG, de beschikking en achtergrondinformatie over bij het huisverbod betrokken personen aan het ASHG zou sturen. Aan het begin van de pilot bleek echter dat V&A meende vanuit de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) niet alle gevraagde informatie aan het ASHG te mogen leveren. Afgesproken werd dat niet V&A, maar de politie het RiHG, de beschikking, de mutatie en een verslag van V&A aan het ASHG zou sturen. Dat verslag bood het ASHG echter niet alle informatie die het voor coördinatie nodig had: geen of onvoldoende informatie over de uithuisgeplaatste, het incident en het zorgverleden van betrokkenen. Dit bemoeilijkte de taakuitvoering door het ASHG en verhoogde de werklust van de politie.

## 4.5 Benodigde capaciteit voor opleggen huisverbod

Deze paragraaf gaat kort in op de capaciteit die ketenpartners nodig hadden voor deze fase van het huisverbod, het daadwerkelijk opleggen van huisverboden, in relatie tot hun beschikbare capaciteit.

### Politie

Het opleggen van huisverboden was toegevoegd aan het takenpakket van de hovj-dienst zonder dat de capaciteit van hovj's toenam. Gemiddeld besteedden hovj's 3,5 uur aan het opleggen van een huisverbod. In Groningen, waar hovj's vaak grotere afstanden moesten afleggen om alle betrokkenen te kunnen spreken, lag het gemiddelde op 5 uur per huisverbod.<sup>1</sup> In Venlo en Amsterdam waren hovj's minder tijd kwijt, volgens inschattingen van de politie respectievelijk 3 à 4 uur (Venlo) en ongeveer 2 uur (Amsterdam). Opvallend is dat het gemiddelde in de onderzochte cases lager lag: 2¾ uur. Het bleef echter een aanzienlijke toename ten opzichte van andere werkzaamheden die zij tijdens hun dienst vervulden.

### Crisisinterventie

Van de ketenpartners betekende het huisverbod met name voor V&A meer werk dan verwacht. V&A had 's avonds en 's nachts één crisisteam beschikbaar voor de hele stad Amsterdam, op te roepen voor verschillende soorten crises. Huisverboden kostten per keer ongeveer twee uur, wat meer tijd was dan V&A vooraf had ingeschat. Het interventieteam in Groningen was zeven dagen per week tijdens kantooruren beschikbaar voor het verlenen van ondersteuning direct na het opleggen van een huisverbod en had daarvoor zes keer 0,6 fte ter beschikking. Het is niet bekend hoeveel van deze capaciteit gebruikt werd voor de crisisinterventie zelf. Van de casemanagers in Venlo is evenmin bekend hoeveel tijd zij aan specifiek deze fase van het huisverbod besteedden.

## 4.6 Borging rollen ketenpartners

Het huisverbod werd geacht deel uit te gaan maken van het bestaande takenpakket van de BPZ en de hovj. Dit is in de landelijke procesbeschrijving ook duidelijk omschreven. Er is echter een aantal risico's met het oog op de borging van hun rol in deze fase van het huisverbod. In de eerste plaats lopen de pilots niet door. In Venlo lijkt de politie in de zomer al gestopt te zijn met het opleggen van huisverboden. De hulpverlening gaat daar echter wel door met de 'grijze trajecten' waarin de aan het huisverbod gekoppelde hulpverleningstraject wordt toegepast. In Amsterdam worden de procedures en afspraken uit de pilotperiode tot de inwerkingtreding van de wet (naar verwachting medio 2008), op een lager pitje gezet. Groningen is van plan om per 1 januari te starten met een intensieve ketenaanpak van alle meldingen huiselijk geweld. Het is echter nog niet zeker of dit gerealiseerd kan worden, en bovendien is de politie daarbij dan niet betrokken. Hierdoor ontstaat het risico dat opgedane kennis en ervaring verloren gaat en de politie na implementatie van de pilot met dezelfde opstartproblemen te maken krijgt als in de pilots het geval was.

Een tweede risico is de druk op de capaciteit die hovj's door het huisverbod ervaren. Dit maakt mede dat het draagvlak voor belegging van deze rol op die plek niet optimaal is.

---

<sup>1</sup> Voortgangsrapportage pilot Groningen.

## 4.7 Conclusie opleggen van huisverboden

Er werden in de pilots minder huisverboden opgelegd dan vooraf verwacht was. De oorzaak daarvan ligt waarschijnlijk deels in de handelwijze van de politie. Het is niet zeker dat elke potentiële huisverbodsituatie door een hovj is bezocht en het is evenmin zeker dat al die situaties met een RiHG zijn beoordeeld. Wel is bekend dat het RiHG niet juist werd gebruikt en dat weinig huisverboden preventief, dat wil zeggen buiten een strafrechtelijk kader, zijn opgelegd.

De administratieve afhandeling van huisverboden en het inschakelen van de hulpverlening door de politie is grotendeels volgens de afspraken verlopen. Het optreden van de hulpverlening echter niet: in Amsterdam hield V&A zich niet aan de vooraf overeengekomen taakinvulling van het inschatten van de crisissituatie, bijstaan van de hovj bij het invullen van het RiHG en motiveren van betrokkenen voor hulpverlening.

Opvallend is dat beide partijen die niet (geheel) conform de afspraken handelden meer tijd kwijt waren aan het huisverbod dan zij daar vooraf voor hadden vrij gemaakt. Een causaal verband tussen deze twee zaken is in het onderzoek echter niet aangetoond.



## 5 Het verloop van het huisverbod

Dit hoofdstuk gaat in op de in de pilots ontwikkelde ketenaanpak voor de hulpverlening aan uithuisgeplaatsten en achterblijvers, oftewel aan de betrokkenen bij huisverboden. De belangrijkste vragen daarbij betreffen de inrichting van de ketenaanpak, de wijze waarop partners daarbinnen invulling geven aan hun rol en wat de ervaringen in de pilots leren over succes- en faalfactoren van de ketenaanpak (onderzoeksvragen 16 tot en met 18). Onderstaande paragrafen behandelen achtereenvolgens de verschillende fasen van hulpverlening binnen het huisverbod, de opvang van uithuisgeplaatsten, afstemming en terugkoppeling tussen ketenpartners, de overgang naar 'reguliere' hulpverlening na tien dagen en voor het hulpverleningsproces benodigde capaciteit. Aan het einde van het hoofdstuk is een kader toegevoegd over de ervaringen van uithuisgeplaatsten en slachtoffers met het huisverbod.

De tabellen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen zijn gebaseerd op de analyse van 18 cases en zijn daarmee illustratief en niet representatief.

### 5.1 Start van de hulpverlening: het eerste contact met cliënten

#### Typering casussen

Alvorens in te gaan op het eerste contact dat hulpverleners in het kader van het huisverbod met cliënten hadden staat hieronder een overzicht van de belangrijkste kenmerken die de onderzochte cases met elkaar deelden.

**Tabel 5.1** Typering casussen huisverbod

Pilotgebied	Totaal	Bekend bij hulpverlening	Bekend bij politie	Kinderen betrokken	Middelen-gebruik	Geschiedenis met geweld	Geweld door beide partners	Schulden
Groningen	6	5	4	5	4	3	1	1
Venlo	6	5	4	4	1	2	1	1
Amsterdam	6	3	5	5	5	4	1	3
Totaal	18	13	13	14	10	9	3	5

Uit bovenstaande tabel valt op dat - voor deze 18 casussen - :

- gezinnen waarin een huisverbod werd opgelegd in veel gevallen al bekend waren bij de politie en hulpverlening;
- in situaties waarin een huisverbod werd opgelegd vaak kinderen betrokken waren;
- er vaak sprake was van middelengebruik en een geschiedenis met geweld.

Wederzijds geweld (door beide partners) en schuldenproblematiek speelden soms ook een rol, maar minder vaak. Buiten deze gemeenschappelijkheden vertoonden de cases overigens een grote verscheidenheid aan omstandigheden en problematieken.

De pilots maakten duidelijk dat huiselijk geweld vaak een andere vorm aanneemt dan het standaard beeld van een man die zijn vrouw slaat. Er zijn verschillende situaties geweest waarin kinderen geweld tegen hun ouders gebruikten of waar door wederzijds geweld een

betrokkene de ene keer dader, de andere keer slachtoffer was. Uithuisgeplaatsten waren (dus) ook niet in alle gevallen man. Deze constatering is van belang omdat de hulpverlening, en in het verlengde daarvan ook de pilots in hun opzet, vaak nog uitgaat van bovengenoemd standaard beeld. Dat leidde er soms toe dat snel en creatief naar andere mogelijkheden gezocht moest worden dan in de opzet van het proces waren voorbereid.

### Afspraken en intakes

In onderstaande tabel zijn de gemiddelden genomen van de momenten waarop de eerste contacten en intakes in de onderzochte cases hebben plaatsgevonden.

**Tabel 5.2** Eerste contact hulpverlening met cliënten (gemiddeld tijdens looptijd huisverbod)

Pilotgebied	1 <sup>e</sup> contact	Intake uithuisgeplaatsten	Intake achterblijvers	Intake kinderen
Groningen	direct	direct	direct	direct
Venlo	direct	dag 7	dag 4	dag 2 of 3
Amsterdam	Achterblijvers/kinderen: dag 2 of 3 Uithuisgeplaatsten: dag 4 of 5	dag 7	dag 4	dag 8

#### *Eerste contact*

In Groningen en Venlo vond het eerste contact direct na oplegging van het huisverbod plaats, in Groningen door het interventieteam en in Venlo door de casemanager. Dat contact bestond uit het inschatten van de hulpvraag en het motiveren van betrokkenen voor hulpverlening. In Amsterdam bestond het eerste contact uit het, veelal telefonisch, maken van een afspraak voor de intake. Voor achterblijvers en kinderen vond dat contact plaats op de dag dat het ASHG de gegevens over het huisverbod ontving, of direct daarna. Het eerste contact met uithuisgeplaatsten vond veelal later plaats, wat mede, maar niet geheel, verklaard kan worden uit de extra schakel die daar tussen zat: het ASHG stuurde gegevens over de uithuisgeplaatste aan De Waag, die dan zelf contact zocht voor het maken van een afspraak.

#### **Belang van 24-uurshulpverlening**

Betrokken hulpverleners met wie tijdens het onderzoek is gesproken, hechten veel waarde aan de snelle beschikbaarheid van hulp voor bij het huisverbod betrokken uithuisgeplaatsten en achterblijvers. In Groningen en Venlo was er 24-uurshulpverlening die zich ook richtte op het motiveren van betrokkenen, in Amsterdam was die er niet en kon het vier tot vijf dagen duren voordat uithuisgeplaatsten een hulpverlener aan de telefoon kregen. Bovendien was ook een snelle intake op de eerste of tweede dag in Amsterdam geen garantie voor acceptatie van een hulpverleningstraject. Dat werpt de vraag op of het moment van crisis beter benut kan worden. Verschillende betrokkenen bij de pilots claimen dat uithuisgeplaatsten en achterblijvers met name op het moment van crisis open staan voor hulpverlening. Dit hypothetische verband tussen directe hulpverlening en acceptatie/succes van hulpverleningstrajecten leent zich voor nader onderzoek.

#### *Intake*

Het volgende contactmoment van hulpverleners met cliënten was de intake. De uitzondering hierop was Groningen, waar het interventieteam direct aanving met de hulpverlening.

In Venlo en Amsterdam vonden de intakes met uithuisgeplaatsten en achterblijvers op vergelijkbare tijdstippen plaats. Voor uithuisgeplaatsten waren deze toegespitst op het huisverbod en gericht op het motiveren tot hulpverlening, voor achterblijvers op het bepalen van de hulpvraag en het zicht krijgen op de achtergronden van het huiselijk geweld.

De intakes met kinderen vonden in Amsterdam later plaats dan in Venlo. In Venlo was Bureau Jeugdzorg direct betrokken bij de pilot en slaagde erin redelijk snel een intake te houden. In Amsterdam slaagde Vangnet Jeugd er niet altijd in op heel korte termijn een intake uit te voeren. Bovendien informeerde Vangnet Jeugd eerst of Bureau Jeugdzorg al bij een gezin betrokken was. Als dat het geval was, droeg Vangnet Jeugd de casus direct over op Bureau Jeugdzorg zonder zelf een intake te doen. Intakes met kinderen waren gericht op het inventariseren van de situatie en de gevolgen daarvan voor de kinderen.

#### *Praktische problemen in Venlo en Amsterdam*

De intakes met uithuisgeplaatsten vonden vaak vrij laat in de periode van tien dagen plaats. Ook in de huisverboden die samenvielen met aanhouding werd daardoor geen gebruik gemaakt van de situatie dat de uithuisgeplaatste vastzat op het bureau. In Venlo werd de late intake met name veroorzaakt door uithuisgeplaatsten die afspraken niet nakwamen, waardoor een intake soms meerdere malen verschoven werd. In Amsterdam bleek het moeilijk uithuisgeplaatsten te bereiken (verschillende keren klopten telefoonnummers niet), hadden de hulpverleners te maken met overvolle agenda's en kwam het ook voor dat uithuisgeplaatsten afspraken niet nakwamen.

#### **Verskil met reguliere aanpak huiselijk geweld**

De belangrijkste verschillen met de reguliere aanpak van huiselijk geweld in deze fase van het proces zijn:

- De snelheid van de interventie: in de pilots kregen betrokkenen bij huisverboden prioriteit in de hulpverlening
- Hulpverlening aan alle bij huiselijk geweld betrokken partijen, niet alleen aan slachtoffers (in preventieve gevallen) of alleen aan daders (bij strafrechtelijke vervolging)
- Hogere opkomstpercentages (minder 'no show') bij intake voor daders: in Groningen en Venlo 100% (tegenover 25-30% bij reguliere trajecten), in Amsterdam 53%.

## **5.2 Hulpverlening tijdens het huisverbod**

Vooraan in dit rapport staat beschreven hoe in de verschillende pilots het proces voor hulpverlening tijdens het huisverbod was ingericht. Voor de achtergronden bij deze paragraaf wordt dan ook verwezen naar deze beschrijving.

#### **Contact met cliënten**

In Groningen hadden hulpverleners in principe elke dag contact met hun cliënten. De belangrijkste uitzonderingen daarop waren uithuisgeplaatsten die vastzaten waardoor contact niet mogelijk was en kinderen als besloten werd dat hulp niet nodig was (bijvoorbeeld in een casus die geweld van een kind tegen de ouders betrof). In Venlo en Amsterdam lag de frequentie van de contacten een stuk lager. In de onderzochte cases vond in Amsterdam 1 keer en in Venlo 1 à 2 keer contact van de hulpverlener met de uithuisgeplaatste plaats (inclusief de intake). Contact met de achterblijvers was er vaker: in Amsterdam twee à drie keer fysiek en daarnaast een aantal telefonische contacten, in Venlo is het niet precies vast

te stellen maar in ieder geval verschillende keren. Bovendien onderhield in Venlo naast de toegewezen hulpverleners ook de casemanager nog intensief contact met uithuisgeplaatsten en achterblijvers.

### **Inhoud trajecten**

De trajecten in Groningen tijdens de looptijd van het huisverbod verschilden aanzienlijk van de trajecten in Venlo en Amsterdam. Dit onderscheid is in onderstaande beschrijving doorgevoerd.

#### *Groningen*

In Groningen waren alle contacten die hulpverleners tijdens het huisverbod met hun cliënten hadden, gericht op het helder krijgen van de hulpvraag en opstellen van een hulpverleningsplan. Aanvankelijk was het wel de bedoeling geweest om tijdens het huisverbod al te starten met de hulpverlening. Tijdens de pilot bleek echter dat de periode van tien dagen geheel nodig was om de hulpvraag van de betrokkenen, ook in relatie tot elkaar, goed in beeld te krijgen. Daarmee verschilde het traject op twee punten fundamenteel van de trajecten in Amsterdam en Venlo:

- er werd aanzienlijk meer tijd besteed aan het inschatten van de hulpvraag
- dit inschatten ging gepaard met meer onderlinge afstemming tussen de trajecten en de voor de trajecten verantwoordelijke hulpverleners

#### *Venlo en Amsterdam*

De intakes voor uithuisgeplaatsten waren gericht op het inschatten van de hulpvraag. Daarna vingen, in onderlinge afstemming, de trajecten aan. Bij achterblijvers en kinderen werden vaak meer gesprekken gewijd aan het inschatten van de hulpvraag, maar toch aanzienlijk minder dan in Groningen.

Zowel in Venlo als in Amsterdam stroomden uithuisgeplaatsten in een 'dadergroep' in. In Venlo bestond die uit tien bijeenkomsten, in Amsterdam uit zes. De Horst in Venlo en De Waag in Amsterdam verschilden van inzicht over de termijn waarop daders klaar waren voor deze groepsbijeenkomsten. Waar De Horst juist het crisismoment zag als een moment dat zich goed leende voor het doordringen van daders van de noodzaak hulp te accepteren, vond De Waag dat het tijdsbestek tussen crisis en hulpverlening bij het huisverbod te kort was bij directe doorstroming naar de dadergroep. De Waag besloot dan ook om tussen de intake en het eigenlijke traject een extra gesprek van de hulpverlener met de dader te laten plaatsvinden, bij voorkeur in aanwezigheid van de partner en daaraan gekoppelde hulpverlener.

De gesprekken met achterblijvers waren gericht op het helder krijgen van de hulpvraag en het doorgeleiden van de achterblijvers naar passende hulp. Soms werd die hulp aangeboden door het ASHG (in Venlo de Mutsaerstichting, in Amsterdam de VOA), soms werd daarvoor naar andere instellingen doorverwezen.

Voor kinderen hield de hulpverlening tijdens het huisverbod eigenlijk hetzelfde in als voor achterblijvers: onderzoeken van de situatie en bepalen welke hulp nodig was. Hierbij gold wel dat als Bureau Jeugdzorg al in een gezin betrokken was, er geen nieuwe inschatting plaatsvond maar de bestaande hulp werd voortgezet. Niet in alle pilots verliep de samenwerking met Bureau Jeugdzorg even goed. Met name in Groningen speelden verschillen van

inzicht met betrekking tot de benadering van kinderen die getuige zijn geweest van huiselijk geweld en de urgentie van deze problematiek.

### Acceptatie trajecten

Onderstaande tabel geeft het totale aantal tijdens de pilots geaccepteerde hulpverlenings-trajecten weer, afgezet tegen het aantal huisverboden.

**Tabel 5.3** Acceptatie hulpverleningstrajecten

Pilotgebied	Aantal huisverboden	Uithuisgeplaatsten	Achterblijvers
Groningen	21	21 (100%)	21 (100%)
Venlo	12	12 (100%)	12 (100%)
Amsterdam	30	13 (43%)	21 (70%)

In Groningen waren hulpverleners dermate intensief bij een casus betrokken dat onttrekking voor cliënten vrijwel onmogelijk was.

In Venlo ging acceptatie van trajecten minder eenvoudig, met name door de genoemde praktische problemen, maar uiteindelijk was ook daar voor alle uithuisgeplaatsten en achterblijvers een passend aanbod gerealiseerd en op het moment van schrijven liepen al deze trajecten ook nog.

In Amsterdam werden beduidend minder trajecten geaccepteerd. Daarbij speelden verschillende aspecten een rol:

- Sommige uithuisgeplaatsten en achterblijvers kon de hulpverlening niet bereiken
- Sommige uithuisgeplaatsten en achterblijvers werden wel bereikt maar wensten geen hulp
- Sommige uithuisgeplaatsten haakten af na de intake

De vraag die opkomt is waarom deze aspecten wel in Amsterdam en niet in Groningen en Venlo speelden. Daarbij lijken twee elementen van belang: de snelheid van hulpverlening en vasthoudendheid van de hulpverlening. In Venlo kwamen problemen met het bereiken van uithuisgeplaatsten en het nakomen van afspraken door hen ook voor. Daar ging de casemanager er dan echter achteraan en liet iemand niet met rust totdat hij of zij een hulpverleningstraject geaccepteerd had. Mogelijk speelde ook deze vasthoudendheid een rol in het verschil in acceptatie van trajecten tussen de pilots.

## 5.3 Opvang uithuisgeplaatsten

Tijdens de pilots maakte ongeveer 20% van de uithuisgeplaatsten gebruik van opvang. Per pilot was nooit meer dan één bed bezet.<sup>1</sup> Over het effect van opvang op de hulpverlening bieden de pilots geen eenduidige uitkomst: hulpverleners zijn van mening dat de neutrale

<sup>1</sup> De noodzaak van beschikbare opvang wordt echter niet uitsluitend door het gebruik ervan bepaald. Ketenpartners en uithuisgeplaatsten gaven aan dat de beschikbaarheid van opvang het voor uithuisgeplaatsten makkelijker maakte het (vrijwillige opgelegde) huisverbod te accepteren.

omgeving van opvang voor sommige uithuisgeplaatsten positief werkte, maar andere uithuisgeplaatsten beter af waren met onderdak in hun eigen netwerk.

#### **5.4 Afstemming en terugkoppeling**

Voor afstemming tussen ketenpartners tijdens het verloop van het huisverbod en terugkoppeling van hulpverleners aan de casemanager of coördinator zijn in de pilots verschillende werkwijzen ontwikkeld. In de pilots streefden ketenpartners naar een systemische aanpak. Onder een systemische aanpak wordt hier verstaan het bezien van de verschillende hulpverleningstrajecten binnen een casus in relatie tot elkaar en de trajecten zodanig vormgeven dat ze elkaars resultaat versterken.

##### **Benaderingswijze crisisinterventieteam (Groningen)**

In Groningen vond afstemming niet zozeer plaats tussen ketenpartners als wel tussen de leden van het interventieteam. Het denken vanuit het (gezins)systeem bleek daarbij een leerproces: hulpverleners waren gewend vooral te denken vanuit de individuele cliënt. De functie van de coördinator bleek dan ook nodig. Afstemming binnen het interventieteam vond plaats in zogenaamde zorgconferenties, waar de verschillende leden aan deelnamen en het plan van aanpak voor de vervolghulpverlening werd opgesteld. Daarnaast streefde het interventieteam ernaar per casus een "4- of 5-gesprek" te laten plaatsvinden tussen de uithuisgeplaatste, de achterblijver, hun hulpverleners en eventueel de hulpverlener voor de kinderen. De gevolgen die trajecten hadden voor andere trajecten binnen een systeem was in deze aanpak een constant aandachtspunt.

Ketenpartners werden door het interventieteam wel bij de trajecten betrokken. Zo snel mogelijk na de start van een casus ging het interventieteam na of er andere hulpverleners bij het gezin betrokken waren. Was dit het geval, werd met die hulpverleners besproken wat de beste strategie was: tijdelijke overdracht aan het interventieteam, gezamenlijke hulpverlening of voortzetting bestaande trajecten.

##### **Benaderingswijze interventieteam met ketenpartners (Venlo)**

In Venlo vaardigden de ketenpartners tijdens de looptijd van het huisverbod een hulpverlener af naar het interventieteam. Dit was een minder hecht verband dan in Groningen maar daar stond tegenover dat de onderlinge lijnen kort waren en samenwerking ondersteund werd door een cursus systeemgericht werken. Het interventieteam kwam minimaal twee maal per casus samen: voor overleg over het door de casemanager opgestelde plan van aanpak en voor een advies over verlenging van het huisverbod. Die overleggen vergden veel flexibiliteit van de hulpverleners omdat ze op korte termijn voor een casusoverleg beschikbaar moesten zijn. Onderling vertrouwen tussen ketenpartners was bij deze aanpak ook van belang, met name waar het gezinnen betrof waar al hulpverlening in betrokken was, omdat ze elkaar een kijkje in de keuken moesten geven.

De overige afstemming vond bilateraal met de casemanager plaats op momenten dat betrokken hulpverleners of de casemanager dat nodig vonden. De inhoud van die terugkoppeling betrof het resultaat van de intake, het nakomen van afspraken door cliënten en de voortgang van trajecten. Deze afstemming werd gefaciliteerd door de aanwezigheid van de meeste ketenpartners op het Veiligheidshuis, een samenwerkingsverband van de gemeente, politie, het OM en gemeentelijke instellingen zoals jeugdzorg. De casemanager had een

zeer sterke, centrale rol in het huisverbod. Met een directe en confronterende houding beet hij zich vast in de casussen. Hij deed dat op een creatieve manier, waardoor zowel uithuisgeplaatsten als achterblijvers doordrongen werden van de situatie en de noodzaak van hulpverlening.

### **Benaderingswijze met bilaterale afstemming en terugkoppeling (Amsterdam)**

Een fysiek casusoverleg was in Amsterdam niet haalbaar vanwege de druk op de capaciteit van de hulpverlening. Aanvankelijk vonden de ketenpartners een dergelijk overleg ook niet echt nodig. Afstemming vond bilateraal telefonisch of per e-mail plaats aan de casemanager over intakes en het vervolgtraject. Deze informatie gebruikte de casemanager om op dag acht van het huisverbod een plan van aanpak voor het gezin gereed te hebben. De systemische aanpak bleef door deze werkwijze grotendeels beperkt tot het op de hoogte zijn van de verschillende hulpverleners van elkaars activiteiten.

Het structurele contact tussen de casemanager op het ASHG en de hulpverleners was een verbetering ten opzichte van de oude situatie, waarin dergelijke onderlinge contacten niet bestonden. Tijdens de pilot groeide de behoefte om deze terugkoppeling verder uit te breiden en een vorm te vinden om met alle betrokken hulpverleners samen over casussen te kunnen spreken.

### **Controle op naleving huisverboden**

Volgens de landelijke opzet van het huisverbod is de politie verantwoordelijk voor de controle op de naleving van de maatregel. In de pilots kwam deze taak echter impliciet bij de hulpverlening en, in geval van combinaties met strafrechtelijke trajecten, de Reclassering te liggen. De hulpverlening signaleerde als eerste dat een huisverbod overtreden werd en sprak daar dan de overtreder op aan of schakelde de Reclassering in. Voor de betrokken ketenpartners kwam de politie pas in zicht als een uithuisgeplaatste zich daarna nog steeds niet aan het huisverbod hield. Tijdens de pilots speelde dit echter nog niet zozeer omdat het huisverbod nog niet afdwingbaar was. Het aantal overtredingen is ook niet nauwkeurig bijgehouden.

### **Verschil met reguliere hulpverlening**

In vergelijking met de reguliere hulpverlening in het kader van huiselijk geweld was dit hele traject van afstemming en terugkoppeling nieuw. In Venlo bestond voorafgaand aan de pilot nog geen ketenaanpak huiselijk geweld. In Amsterdam was de ketenaanpak op dat moment nog in opbouw en werkte het huisverbod als katalysator met name op het punt van de systeemaanpak.

In Groningen, waar al enkele jaren in Thuisfront samen werd gewerkt, was het huisverbod een vernieuwing omdat er in Thuisfront door de snel stijgende aantallen aanmeldingen minder van een intensieve ketenaanpak terecht was gekomen dan aanvankelijk voorgenomen.

## **5.5 Het vervolg: overdracht**

Voor het vervolg van het huisverbod zijn twee momenten belangrijk: het moment waarop besloten wordt over verlenging van het huisverbod, en het moment waarop een casus wordt overgedragen aan de reguliere hulpverlening. Met verlenging is alleen in Venlo erva-

ring opgedaan. Die ervaring is te beperkt (twee cases) om conclusies op te kunnen baseren. Wel is het goed hier op te merken dat het belang van een goede motivering voor de juridische houdbaarheid van de verlenging in Venlo werd onderstreept. De ervaringen van Venlo zijn meegenomen in de "Leidraad Verlenging Huisverbod" die B&A heeft opgesteld. Deze paragraaf beperkt zich verder tot de overdracht.

Die overdracht speelde geen rol in Venlo. De pilot was daar zo opgezet dat hulpverleners die tijdens het huisverbod in het interventieteam plaatsnamen na afloop ervan de trajecten met hun cliënten vanuit hun eigen organisaties voort konden zetten. Het casemanagement werd na afloop van het huisverbod eveneens voortgezet.

In Amsterdam speelde overdracht bij de hulpverlening aan achterblijvers en kinderen. De functie van Vangnet Jeugd was het inschatten van de hulpvraag en doorverwijzen. Het ASHG/VOA deed hetzelfde met achterblijvers, maar kon bepaalde vormen van hulp ook zelf leveren. In die laatste gevallen speelde overdracht geen rol. Bij doorverwijzing werd al tijdens de looptijd van het huisverbod contact opgenomen met de vervolghulpverlening. Wachttijden werden daarmee niet voorkomen, hoewel die in de onderzochte gevallen weinig voorkwamen. Het casemanagement verviel in Amsterdam met de afloop van het huisverbod maar betrokkenen ervoeren dit als onwenselijk en zochten naar een manier om dit verder voort te zetten.

In Groningen was de overgang van het huisverbod naar de reguliere hulpverlening (in Thuisfront) het grootst omdat de hulpverlening tijdens de tien dagen van het huisverbod zo intensief was. In Thuisfront kwamen zij terecht in een veel lagere frequentie van hulpverlening. Het casemanagement ging bij de overdracht over op Thuisfront en het contact tussen interventieteam en cliënten verviel.

Om deze overgang te vergemakkelijken was de vervolghulpverlening tijdens het huisverbod nauw betrokken bij het opstellen van een hulpverleningsplan voor het gezin. Gedurende de pilot bleek echter dat na overdracht afwijkingen van de opgestelde hulpverleningsplannen voorkwamen. Het casemanagement in Thuisfront was veel minder intensief dan tijdens het huisverbod waardoor naast de voortzetting van de geplande trajecten ook de systeemaanpak in gevaar kwam. Om deze redenen bereidde Groningen zich tijdens de pilot voor op een wijziging van de samenstelling van het interventieteam in de richting van de vorm die Venlo gekozen had, zodat de overgang minder groot zou worden.

## **5.6 Benodigde capaciteit hulpverlening**

De benodigde capaciteit voor de hulpverlening tijdens het huisverbod is onderzocht in 9 cases. Daaruit kunnen geen algemene uitspraken gedaan worden over het aantal uren dat hulpverleners voor een casus nodig hebben. Wel kan een indicatie gegeven worden van de capaciteit die in de pilots met het bieden van hulp gepaard ging.

De bestede capaciteit was gekoppeld aan de inrichting van het proces. In Groningen was het interventieteam vrijgemaakt voor het huisverbod, wat betekent dat alle capaciteit van dit team (6 keer 0,6 fte voor de hulpverleners en 0,3 fte voor de coördinator) hiervoor werd ingezet. Het is echter niet bekend of deze uren ook daadwerkelijk nodig waren voor en besteed zijn aan hulpverlening.

Van Amsterdam en Venlo is meer bekend over concreet het aantal uren dat hulpverleners aan een casus besteedden.

In Venlo was de casemanager ongeveer 15 uur met een casus bezig. De hulpverlener voor de achterblijver bedroeg gemiddeld 9,5 uur en voor uithuisgeplaatsten 5,5 uur. Voor de hulpverlening aan kinderen zijn geen cijfers beschikbaar.

In Amsterdam besteedde de casemanager 17 uur per casus aan het casemanagement en hulpverlening aan achterblijver(s) tezamen. De hulpverlening aan uithuisgeplaatsten bedroeg gemiddeld 3,5 uur gedurende het huisverbod, de hulpverlening aan kinderen eveneens 3,5 uur.

Over de druk op de capaciteit van de vervolghulpverlening door het huisverbod is nog onvoldoende bekend. In Groningen constateerde een aantal betrokkenen een toegenomen druk op Thuisfront. Over Venlo en Amsterdam is minder bekend. Voor alle pilotgebieden geldt echter, doordat er waarschijnlijk minder huisverboden zijn opgelegd dan bij een goede uitvoering van het proces verwacht kunnen worden, dat niet precies ondervonden kan zijn wat het huisverbod voor het vervolgtraject betekent.

### **Borging rol hulpverlening**

Alleen het brede draagvlak bij de hulpverlening voor deze fase van het huisverbod draagt bij aan borging van de rol van deze hulpverlening in het huisverbod. Risico's bestaan op het gebied van de continuïteit, capaciteit en ondersteuning.

Het niet overgaan van de pilots in de implementatie van de wet betekent dat kennis en ervaring weg kunnen zakken, maar ook dat de doorontwikkeling van de hulpverlening stopt. Die doorontwikkeling is namelijk het centrale kenmerk van de pilots en met name in Groningen en Amsterdam heeft dit geleid tot wensen om het proces anders in te richten. Met die andere inrichting kan nu niet, of slechts beperkt, geëxperimenteerd worden waardoor het moeilijk zal zijn om rollen definitief te beschrijven en beleggen. Tot slot is het niet goed testen van het IHG als ondersteunend systeem voor de ketenaanpak een risico voor borging van de rol van hulpverlening in het huisverbod.

### **Toegevoegde waarde huisverbod**

Zowel hulpverleners als politiefunctionarissen met wie tijdens de evaluatie is gesproken zagen een toegevoegde waarde in het huisverbod voor de aanpak van huiselijk geweld. Zij zagen die met name in de hulpverlening. Daarbij noemden zij onder andere de volgende punten:

- Met het huisverbod kan een problematische gezinssituatie opengebrouwen worden
- Het huisverbod vormt een stok achter de deur die maakt dat daders eerder hulp accepteren
- Het huisverbod zorgt voor een outreachende benadering van de hulpverlening
- Door samenwerking stellen ketenpartners een daad: "Er wordt nu ingegrepen!"

## **5.7 Betrokkenen aan het woord**

Om vanuit het perspectief van de uithuisgeplaatsten en de achterblijvers te toetsen of afspraken worden nagekomen, informatie wordt gegeven en begrepen, de ontwikkelde folders aan de wens voldoen en om een indruk te krijgen van de werking van het huisverbod is aan 18 uithuisgeplaatsten en 18 achterblijvers, via de casemanagers, een vragenlijst gegeven.

Uiteindelijk stuurden 6 uithuisgeplaatsten (allen man) en 9 achterblijvers (7 vrouwen, 2 mannen) een ingevulde vragenlijst terug (een respons van 42%). In totaal vertegenwoordigen deze 15 respondenten 11 casussen van een huisverbod.

**Tabel 5.4** Respondenten vragenlijsten direct betrokkenen

	Uithuisgeplaatsten	Achterblijvers	Totaal
Venlo	3	4	7
Groningen	3	2	5
Amsterdam	-	3	3
Totaal	6	9	15

Hieronder volgt een weergave van de antwoorden. Het aantal respondenten is echter dermate klein dat er geen sprake is van representatieve gegevens. De redenen, argumenten en meningen die hieronder worden beschreven zijn meestal door een enkele respondent genoemd (tenzij anders vermeld). Zeer waarschijnlijk is ook sprake van een positieve vertekening van de resultaten, aangezien geen antwoorden zijn verkregen van betrokkene die niet door de hulpverlening zijn bereikt en aangezien betrokkenen die het huisverbod als een positief proces hebben ervaren eerder geneigd zullen zijn een dergelijke vragenlijst in te vullen.

#### *Uithuisplaatsing*

De uithuisgeplaatsten hebben door de politie goed uitgelegd gekregen wat de bedoeling van het huisverbod was. Zij vinden overigens allen dat de politie hen tijdens de uithuisplaatsing correct heeft behandeld. Ook voor vrijwel alle achterblijvers was de bedoeling van het huisverbod duidelijk. De reden die uithuisgeplaatsten geven om in te stemmen met het (vrijwillige) tijdelijk huisverbod zijn dat men geen keus had, men vond dat het geweld moest stoppen, de partner bang was, en uit respect voor de achterblijver. De achterblijvers vonden het tijdelijk huisverbod in dit geval een goede maatregel omdat zij daar naar eigen zeggen door tot rust konden komen (meerdere keren genoemd), wisten dat zij er niet alleen voor stonden, inderdaad erg bang waren, de veiligheid gegarandeerd was en "het eindelijk een keer ophoudt". Een van de achterblijvers vond het geen goede maatregel omdat zij niet alleen kon zijn.

#### *Na het opleggen van het huisverbod*

Dat onderdak door de politie geregeld zou kunnen worden is drie respondenten verteld. Dat maakte het voor hen, naar eigen zeggen, makkelijker om het huisverbod te accepteren. Deze uithuisgeplaatsten sliepen in de crisisopvang, asielopvang en uiteindelijk weer thuis. De andere drie uithuisgeplaatsten waren niet op de hoogte van de mogelijkheden voor opvang. Zij sliepen tijdens het huisverbod bij familie, in een hotel en één van hen is in verzekering gesteld en vervolgens naar de gevangenis gegaan. De uithuisgeplaatsten hebben zich volgens alle achterblijvers gehouden aan het huisverbod. Eén van de uithuisgeplaatsten meldt dat hij gedurende de 10 dagen weer naar huis is gegaan. De achtergrond hiervan wordt niet duidelijk.

### *Folders*

De zes responderende uithuisgeplaatsten en zeven achterblijvers hebben een folder over het huisverbod ontvangen. Negen respondenten hebben de folder gelezen en vonden de informatie duidelijk en antwoord gevend op al hun vragen. Twee achterblijvers hebben geen folder gekregen en in totaal vier respondenten hebben wel een folder gekregen maar deze niet gelezen. Een van de uithuisgeplaatsten die de folder niet las, heeft aanvullende informatie van de casemanager gekregen.

### *Inzet van de hulpverlening*

Van de zes uithuisgeplaatsten hebben er vier dezelfde dag, avond of nacht nog met een hulpverlener gesproken. De andere uithuisgeplaatsten spraken een hulpverlener na 1 of 2 dagen (beide uit Groningen). In de tien dagen dat het huisverbod duurde hebben de meeste uithuisgeplaatsten 4 of 5 keer contact gehad, een enkeling elke dag (soms telefonisch). Na afloop van het huisverbod zeggen vier uithuisgeplaatsten nog regelmatig contact te hebben of te hebben gehad met de hulpverlening over de problematiek waarvoor zij destijds een huisverbod kregen.

De hulpverlening aan de achterblijvers kwam dezelfde dag (6 keer genoemd) of de volgende dag (3 keer genoemd) op gang. Gedurende de tien dagen van het huisverbod hebben vijf respondenten dagelijks of bijna dagelijks hulpverlening gekregen, één achterblijvers kreeg hulp zo vaak als zij zelf wilde. Twee andere achterblijvers kregen respectievelijk twee keer en één keer hulpverlening. Na het aflopen van het huisverbod hebben vier achterblijvers nog regelmatig contact (gehad) met hulpverleners en drie achterblijvers hebben nog één keer contact gehad.

### *Resultaat huisverbod*

Vijf van de zes uithuisgeplaatsten zijn van mening dat het huisverbod de thuissituatie op een positieve manier heeft veranderd. In een enkele situatie woont de betrokkenen niet meer bij zijn partner, men zegt geleerd te hebben anders om te gaan met agressieve gevoelens (een aantal keer genoemd) en er zijn afspraken gemaakt over bezoek aan een kind.

De achterblijvers zijn allen van mening dat het huisverbod de thuissituatie op een positieve manier heeft veranderd. Twee van hen melden dat de uithuisgeplaatste en de achterblijver uit elkaar zijn. Drie achterblijvers vinden de betrokken uithuisgeplaatste veranderd, opgemerkt wordt het volgende: "*de macht die hij had is meteen gestopt, de thuissituatie is rustiger geworden*", "*hij is erg veranderd, hij is erg lief geworden*" en "*partner gaat op een andere manier met zijn boosheid om*". Een andere respondent merkt op dat zij inmiddels "*is toegeleid naar een psychotherapeut en leert beter grenzen te stellen*". Een andere achterblijvers zegt dat de "*stress is verminderd... En belangrijk is dat er speciaal iemand voor de kinderen was. Ook duidelijke afspraken gemaakt voor de toekomst*".

### *Conclusie*

Afgaand op de ingevulde vragenlijsten is het tijdelijk huisverbod voor het grootste deel van de respondenten goed verlopen: men is voldoende ingelicht, met respect behandeld en hulpverlening is op gang gekomen. De betrokkenen, met name achterblijvers, hebben intensieve begeleiding gehad gedurende de periode van het huisverbod. Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat het tijdelijk huisverbod een positieve bijdrage heeft gehad aan de thuissituatie. Er is verandering in de situatie gekomen door verhuizing van een van de betrokkenen of de hulpverlening heeft geleid tot, naar eigen zeggen, veranderingen in gedrag van uithuisgeplaatsten en/of achterblijvers.

## 5.8 Conclusie verloop van het huisverbod

Uit het verloop van het huisverbod blijkt dat het huisverbod een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de bestaande hulpverlening. Trajecten werden meer geaccepteerd dan anders, complexe gezinssituaties werden opengebrouwen, de hulpverleners leerden elkaar kennen en lieten elkaar langzaam in de eigen keuken kijken. De systemische aanpak bleek een eye-opener voor de hulpverlening.

Uit de pilots blijkt dat de aanpak in deze fase van het huisverbod zoals die vormgegeven werd in Groningen en Venlo, succesvol is. Hiervoor zijn in dit hoofdstuk een aantal oorzaken genoemd:

- 24-uurshulpverlening: Zeer snel beschikbare hulpverlening lijkt bijgedragen te hebben aan de acceptatie van hulp in Groningen en Venlo. De pilots hebben niet uitgewezen of 24-uurshulpverlening noodzakelijk is voor de acceptatie van trajecten
- Vasthoudendheid hulpverlening: in Groningen was de hulp dermate intensief dat betrokkenen er zich amper aan konden onttrekken, in Venlo liet de casemanager betrokkenen niet los totdat zij hulp geaccepteerd hadden.
- Motivatie betrokkenen voor hulp in combinatie met bereikbaarheid uithuisgeplaatsten: in Groningen en Venlo werd het crisismoment aangegrepen om zowel de uithuisgeplaatste als de achterblijver(s) te motiveren voor hulp. Uithuisgeplaatsten waren in alle gevallen aangehouden en zaten op het bureau, zodat de hulpverleners makkelijk in contact met ze kwamen. In Amsterdam ging een huisverbod niet altijd gepaard met aanhouding en vond geen motivering van betrokkenen voor hulp plaats op het moment van crisis.
- Intensiteit van samenwerking hulpverleners: hulpverleners in Groningen en Venlo werkten samen in een interventieteam dat regelmatig samenkwam, terwijl hulpverleners in Amsterdam elkaar met name per e-mail en telefoon, bilateraal, op de hoogte hielden. De systemische aanpak kreeg in Groningen en Venlo daardoor meer vorm.

Ondanks het verschil in acceptatie van trajecten tussen Amsterdam enerzijds en Groningen en Venlo anderzijds en bovengenoemde factoren is van belang op te merken dat ook in Amsterdam het huisverbod winstpunten opleverde ten aanzien van de bestaande situatie. Waar hulpverleners voorheen niet of nauwelijks samenwerkten, deden zij dat bij het huisverbod wel en groeide ook de behoefte om die samenwerking nauwer vorm te geven.

Daarnaast was er een complicerende factor voor de hulpverlening die in alle pilots speelde. De situaties waarin tijdens de pilots huisverboden werden opgelegd deelden een aantal kenmerken met elkaar, met name eerdere betrokkenheid van politie en/of hulpverlening. Toch staat elk huisverbod op zichzelf en dit vereist een bepaalde mate van flexibiliteit in de ketenaanpak.

Een andere kanttekening bij bovengenoemde succesfactoren is dat borging ervan allerminst zeker is. Met name op het gebied van continuïteit, capaciteit en ondersteuning zijn risico's signaleerd.

## **6 Instrumenten voor het huisverbod**

### **6.1 Uniformering van de uitvoering: instrumentarium**

Voorafgaand aan de pilots zijn in het kader van een deelproject van de landelijke pilot instrumenten ontwikkeld die ketenpartners bij een goede uitvoering van het proces van het huisverbod moesten ondersteunen. Deze paragraaf licht deze instrumenten, het gebruik en de beoordeling ervan door ketenpartners toe. Allereerst gaan wij echter kort in op de totstandkoming van de instrumenten. Het IHG wordt apart behandeld in de volgende paragraaf.

#### **Deelproject**

De ontwikkeling van de instrumenten viel onder het deelproject Instrumenten met een eigen projectleider en projectstructuur. Federatie Opvang was de trekker van het project. Andere deelnemers aan het project waren de Reclassering, een gemeenteambtenaar op eigen titel, de politie en een jurist. Bij de ontwikkeling van de instrumenten is nauw samengewerkt met het deelproject Deskundigheidsbevordering met het oog op aansluiting van de opleidingen bij de instrumenten.

#### **Doel**

Het doel van het project was om degenen die met het huisverbod moesten werken daar instrumenten voor in handen te geven. Dit ging gepaard met een streven naar uniformiteit in de uitvoering van het proces op die punten die uniformiteit vereisten. Tijdens de uitvoering van het project bleek echter dat het moeilijk was regionale verschillen te overbruggen.

#### **Draagvlak**

De beperkte samenstelling van de projectgroep (in relatie tot de partners die bij de uitvoering van het huisverbod betrokken zijn) leverde risico's op voor het draagvlak voor de instrumenten. De daderhulpverlening, GGD, VNG en het maatschappelijk werk ontbraken bijvoorbeeld. Om dat risico te neutraliseren is over de ontwikkelde instrumenten overleg gevoerd met andere betrokken partijen, zoals de Politieacademie. Daarnaast zijn in de pilots draagvlakconferenties gehouden over het huisverbod als geheel met alle ketenpartners.

#### **Ontwikkelde instrumenten**

Hieronder is beknopt een toelichting opgenomen op de verschillende instrumenten die voor het huisverbod ontwikkeld zijn. Het Informatieknooppunt Huiselijk Geweld komt in paragraaf 6.2 aan de orde. Voor de evaluatie van het RiHG verwijzen wij naar de evaluatie van IVA.

**Tabel 6.1** Ontwikkelde instrumenten

Ontwikkeld instrument	Doel	Resultaat
Procesbeschrijving	Inzichtelijk maken proces huisverbod voor eenieder die daarbinnen een functie vervult.	Stroomschema met uitgebreide toelichting
Beschikking	Verlenen van juridische dekking voor de beslissing tot het opleggen van een huisverbod	Beschikking incl. toelichting op huisverbod
Instrumentenmap hovj's	Ondersteuning hovj's bij opleggen Huisverboden	Map met alle bij het huisverbod horende formulieren en folders
Informatiefolders	Informereren van uithuisgeplaatsten en achterblijvers over huisverbod	Twee aparte folders

Het deelproject streefde naast bovengenoemde instrumenten ook naar een uniform registratieformat om het vastleggen van gegevens bij de politie te structureren. Dit stuitte echter op moeilijkheden, met name vanwege verschillen in de systemen waarmee politiecursussen werken. Uiteindelijk heeft elk corps dat bij de pilots betrokken was zelf een manier ontwikkeld voor de registratie van huisverboden en is de projectleider Instrumenten parallel daaraan in overleg gebleven met de politie over ontwikkeling van een uniforme registratie.

### **Gebruik van instrumenten**

Voor alle instrumenten behalve de instrumentenmap geldt dat deze in de pilots gebruikt zijn. De instrumentenmap was weliswaar onder de pilots verspreid, er waren te weinig exemplaren uitgereikt om alle hovj's van een map te kunnen voorzien. De mappen zijn om die reden niet onder de hovj's verspreid en voor zover bekend heeft uiteindelijk geen enkele hovj met de map gewerkt.

De procesbeschrijving is in de verschillende pilotgebieden gebruikt voor de inrichting van het lokale proces en in dat kader omgewerkt naar de lokale situatie. De beschikking werd gebruikt, maar niet altijd volledig ingevuld. Met name de motivatie van de beslissing bleek een lastig punt. De informatiefolders voor uithuisgeplaatsten en achterblijvers zijn voor zover bekend bij elke oplegging van een huisverbod uitgereikt.

### **Beoordeling bruikbaarheid, volledigheid, gebruiksvriendelijk en eenduidigheid**

Tijdens het onderzoek is respondenten gevraagd hun mening te geven over de bruikbaarheid, volledigheid, gebruiksvriendelijk en eenduidigheid van de ontwikkelde instrumenten. Onderstaande tabel geeft het resultaat weer. In totaal waren dit 32 respondenten, die soms wel, soms niet zelf met de instrumenten werkten. Omdat zij niet allemaal zelf met alle instrumenten werkten konden zij ook niet allemaal iets over het gehele instrumentarium zeggen. Onderstaande gegevens zijn dan ook niet representatief voor iedereen die met de instrumenten heeft gewerkt, maar indicatief.

**Tabel 6.2** Bruikbaarheid, volledigheid, gebruiksvriendelijkheid en eenduidigheid instrumentarium huisverbod

Instrument	Bruikbaar	Volledig	Gebruiksvriendelijk	Eenduidig
Procesbeschrijving	Redelijk	Ja	Ja	Ja
Beschikking	Ja	Ja	Redelijk	Ja
Informatiefolders	Ja	Ja	Ja	Ja

Over het algemeen zijn betrokkenen tevreden over de ontwikkelde instrumenten. De kanttekening bij de bruikbaarheid van de procesbeschrijving duidt op de behoefte die er bestaat aan een procesbeschrijving die omgevormd kan worden naar de regionale situatie. Klachten over gebruiksvriendelijkheid van de beschikking betroffen niet zozeer de beschikking zelf als wel de dubbeling met RiHG en mutaties, die maakte de administratieve last van het papierwerk verzwaarden. Tijdens de looptijd van de pilots is in reactie hierop besloten om te zoeken naar een manier waarop, met behulp van digitalisering, verschillende documenten samengevoegd of vereenvoudigd kunnen worden.

De ontwikkelde instrumenten werden door betrokkenen als volledig beschouwd. De regionale pilots zagen zich echter wel genoodzaakt het instrumentarium aan te vullen. De volgende aanvullingen zijn daarbij ontwikkeld:

- Een samenvatting van de informatiefolders in het Turks en Arabisch
- Diverse formulieren voor terugkoppeling van informatie van ketenpartners aan het casemanagement
- Een stappenplan voor hovj's met de benodigde stappen voor het opleggen van een huisverbod
- Een informatiefolder voor kinderen

De folder voor kinderen en de vertaling van de folders zijn instrumenten die ook voor andere regio's geschikt zijn dan daar waar ze ontwikkeld zijn. Het stappenplan voor hovj's dient per regio toegespitst te zijn op de regionale ketenpartners en gemaakte afspraken. Wel is het denkbaar hier een landelijk kader voor te ontwikkelen dat op regionaal niveau verder uitgewerkt kan worden. De behoefte aan formulieren voor terugkoppeling is logisch maar kan ook voortkomen uit het geringe gebruik van het IHG, dat als primair doel had de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners te faciliteren (zie de volgende paragraaf).

## 6.2 Informatieknooppunt Huiselijk Geweld (IHG)

Het IHG is in het onderzoek geëvalueerd met behulp van een schriftelijke enquête onder iedereen die toegang had tot het systeem. Dat waren 113 personen. 47 personen hebben een reactie geleverd, ruim 40%. 27 daarvan bleken nog niet met het systeem te werken, 20 hebben de vragenlijst ingevuld op basis van hun ervaringen met het systeem.<sup>1</sup> Het tweede deel van deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op de informatie uit

<sup>1</sup> Na totstandkoming van het rapport zijn nog drie ingevulde vragenlijsten ontvangen. Deze konden echter niet meer meegenomen worden in de analyse in deze paragraaf. Het totaal aantal reacties komt daarmee uit op 50 personen, het aantal gebruikers op 23, oftewel 46%.

de 20 ingevulde vragenlijsten, dat wil zeggen van ongeveer 18% van degenen die toegang hebben tot het IHG. Het eerste deel van de paragraaf gaat in op de totstandkoming van, het draagvlak voor en de verwachtingen ten aanzien van het IHG.

### **Totstandkoming IHG**

Het IHG is ontwikkeld op initiatief van en door het ministerie van Justitie in het kader van de pilot met het tijdelijk huisverbod. Het doel van het IHG was bij te dragen aan een snelle, effectieve en efficiënte gegevensuitwisseling tussen alle bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken partners, binnen een beveiligde omgeving. Daarnaast werd voor het IHG een ondersteunende functie voor casusoverleg beoogd. Het IHG kwam niet in plaats van bestaande registraties, maar vormde een aanvullend registratiesysteem. In het IHG zou, conform privacywet- en regelgeving, alleen informatie gedeeld worden die noodzakelijk was voor de aanpak van huiselijk geweld. Het IHG is getest in de pilotregio's voor het huisverbod en in Tilburg.

Voor de ontwikkeling van het informatieknooppunt heeft het ministerie samengewerkt met Transact, vertegenwoordigers van de pilotgebieden die op dat moment bekend waren: Groningen en Venlo, Federatie Opvang, Reclassering Nederland, De Waag, SGBO (alleen in het begin) en de politie. Het ministerie heeft samen met deze partners een programma van eisen opgesteld voor het IHG. Daarin is vastgelegd welke functionele eisen het IHG moest hebben, welke informatie in het IHG moest worden vastgelegd en hoe de informatie binnen het IHG moest worden geordend. In dit programma van eisen is onder andere de keuze voor een persoonskaart opgenomen.

Vóórdat het IHG in de regio's in gebruik is genomen, is het aan de betrokken partners van de pilots gedemonstreerd. Op basis daarvan zijn er aanvullende functionele wensen geformuleerd en vervolgens aan het IHG toegevoegd. Dit betrof met name uitbreidingen op het gebied van beleidsinformatie.

### **Draagvlak en verwachtingen**

Bij het ontwikkelen van het IHG is specifiek aandacht besteed aan het creëren van draagvlak. Voorafgaand aan de daadwerkelijke invulling van het systeem zijn zogenaamde draagvlakbijeenkomsten georganiseerd in de pilotregio's waarop het systeem werd toegelicht en potentiële gebruikers vragen konden stellen.

Een aantal pilots hoopten dat het IHG de centrale registratie van het ASHG kon worden. Groningen, Venlo en Tilburg beoogden daarnaast het systeem ondersteunend te laten zijn aan het casusoverleg huiselijk geweld.

### **Implementatie**

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het IHG in de pilots lag in elke pilot bij een regionaal beheerder. In Venlo en Tilburg waren dit medewerkers van het Veiligheids-huis, in Groningen en Amsterdam van het ASHG. In Venlo en Groningen zegden alle bij het huisverbod betrokken partners hun medewerking aan het IHG toe. In Amsterdam werd afgesproken dat alleen het ASHG/VOA, De Waag en Bureau Jeugdzorg met het systeem zouden gaan werken. In Tilburg zouden alle ketenpartners die betrokken waren bij de keten-aanpak huiselijk geweld met het IHG gaan werken.

In de tweede helft van maart 2007 was het systeem gereed voor uitrol in de pilots. Dit was later dan gepland. De oorzaak voor deze vertraging lag in de procedures die doorlopen moesten worden voor de aanbesteding van het technisch beheer. De uitrol vond plaats middels bijeenkomsten waarop het systeem gedemonstreerd werd en de gebruikers geautoriseerd werden voor toegang tot justitienet, het netwerk waar het IHG op draaide. Daadwerkelijke implementatie bij de organisaties die ermee zouden gaan werken had op dat moment nog niet plaatsgevonden.

De implementatie in de pilots was voorbereid op basis van een door het ministerie van Justitie beschikbaar gesteld draaiboek. Daarin was vastgelegd welke stappen lokaal in de pilot en vanuit het ministerie doorlopen moesten worden om tot succesvolle implementatie te komen. De implementatie liep echter niet volgens planning. Ten tijde van de eerste monitoring was het IHG nog in geen van de pilots in gebruik genomen. Dat had verschillende redenen:

- Deels hadden de pilots de hoeveelheid tijd en organisatie die de implementatie zou kosten onderschat;
- deels speelden technische problemen een vertragende rol (met name omdat de landelijke helpdesk niet goed bereikbaar was en/of er onvoldoende gebruik van werd gemaakt). Dit was onder andere geval bij het installeren van het informatieknooppunt bij sommige organisaties;
- in één geval schoof de implementatie op in verband met ziekte;
- de koppeling tussen politienet en justitienet kwam niet tot stand, waardoor de politie niet rechtstreeks in het systeem kon werken;
- de onzekerheid over het mogen delen van informatie in het kader van privacywet- en regelgeving (zie paragraaf 2.3).

De vertraging in de implementatie leidde ertoe dat niet direct na de uitrol met het systeem gestart kon worden. Tegen de tijd dat het IHG wel geïmplementeerd was hadden er personele wisselingen plaatsgevonden. Nieuwe medewerkers moesten naar Den Haag reizen om voor het systeem geautoriseerd te worden. Ook was de gebruikerscursus tegen de tijd dat organisaties daadwerkelijk met het systeem gingen werken weggezakt.

### **Technische inrichting**

De mening van respondenten over de technische inrichting van het IHG was verdeeld. Een kleine meerderheid was tevreden, een grote minderheid daarentegen noemde verbeterpunten. De belangrijkste daarvan betrof de zogenaamde 'persoonskaart', die de basis voor het IHG vormt. Dit is een scherm waarop gegevens van een persoon kunnen worden ingevuld. In de pilots werd echter het gezins- of relatiesysteem als uitgangspunt voor de hulpverlening genomen. Verschillende respondenten gaven aan in het IHG dan ook liever een gezinskaart als uitgangspunt te hebben om in één oogopslag een casus te kunnen overzien. Daarnaast noemde een aantal respondenten punten die de overzichtelijkheid van het systeem betroffen, zoals het gebrek aan de mogelijkheid om in één scherm alle informatie over een cliënt te zien. Specifiek voor het huisverbod werden geen aanvullingen op de inrichting gewenst.

Wel waren er aanvullende wensen met betrekking tot de beleidsinformatie die het systeem bood. Met name vanuit ASHG's werd aangegeven dat het mooi zou zijn als de rapportages die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van ASHG's verlangt uit het IHG gehaald konden worden. Het Veiligheidshuis in Tilburg miste specifiek de mogelijkheid om

een overzicht te genereren van het type hulpverleningsscenario waar per type casus voor gekozen is.

Uit de evaluatie blijkt overigens dat gebruikers niet altijd even goed op de hoogte waren van de mogelijkheden van het systeem. Soms gaven respondenten aan zaken in het systeem te missen die wel degelijk mogelijk waren, zoals het instellen van een signaal aan betrokken hulpverleners bij een nieuw huisverbod. Hetzelfde blijkt uit het kunnen terugvinden van recidive, waarvan sommige respondenten aangaven dat dit niet mogelijk was, en anderen van wel.

### Vulling en gebruik

De vulling en het gebruik van het IHG waren aan het eind van de pilots nog onvoldoende om alle functies van het systeem goed uitgetest te kunnen hebben. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het gebruik ten tijde van de enquête.

**Tabel 6.3** Gebruik IHG

Pilotregio en -instelling	IHG gebruikt?	Informatie uithalen	Informatie invullen	Casusoverleg
<b>Venlo:</b>				
Veiligheidshuis	Ja	-	X	-
Casemanagers/ASHG	Ja	X	X	X
De Horst	Ja	X	-	X
Wel.kom	Ja	-	X	X
Bureau Jeugdzorg	Ja	X	X	-
<b>Groningen</b>				
ASHG/Toevluchtsoord	Ja	-	X	-
Crisisinterventieteam	Ja	X	X	Onbekend
MJD	Nee	-	-	-
AFPN	Geen gegevens			
Bureau Jeugdzorg	Ja	X	X	X
<b>Amsterdam</b>				
ASHG/VOA	X	-	X	-
De Waag	Geen gegevens			
Bureau Jeugdzorg	Nee			
<b>Tilburg</b>				
Veiligheidshuis	Ja	Ja	Ja	Ja

De gegevens in deze tabel zijn gebaseerd op de respons van 20 gebruikers van het IHG.

X = aanwezig, - = niet aanwezig

Aan het einde van de pilots werd het systeem beperkt gebruikt. De politie kon in het geheel nog niet in het systeem. Informatie van de politie werd in Venlo en Tilburg wel in het systeem gezet via de administratief medewerker op het Veiligheidshuis.

In Venlo maakten alle partners gebruik van het systeem. Het Veiligheidshuis voerde de huisverboden in, de casemanager gebruikte het als informatiebron en zette verslagen in het systeem. De Horst gebruikte het als informatiebron maar was met het oog op privacywet-

en regelgeving nog terughoudend met het vullen ervan. Bureau Jeugdzorg en Wel.kom vullen het wel. Opvallend is dat Bureau Jeugdzorg aangaf het niet voor casusoverleg te gebruiken terwijl de andere ketenpartners dit wel deden.

In Groningen was het ASHG in de zomer begonnen met het invoeren van huisverboden en meldingen van huiselijk geweld. Van de ketenpartners die cases na afloop van het huisverbod van het interventieteam overnamen gebruikte voor zover bekend alleen Bureau Jeugdzorg het systeem.

In Amsterdam registreerde het ASHG adviezen, behandelplannen, afspraken en terugkoppelingen.

In Tilburg werkte ten tijde van de enquête alleen nog het Veiligheidshuis in het systeem. Daar was besloten het IHG eerst goed te testen en pas daarna ketenpartners te trainen en te autoriseren. Wel konden deze ketenpartners tijdens casusoverleggen, waarbij het IHG direct met informatie en afspraken gevuld werd, alvast kennismaken met het systeem.

### *Knelpunten*

Het beperkte gebruik van het IHG werd mede veroorzaakt door knelpunten die ketenpartners bij het vullen en gebruik ervoeren:

- Hoewel de meerderheid van de respondenten aangaf de administratieve last van het systeem "gemiddeld" te vinden, en daarmee in ieder geval niet hoog, werd het toch als arbeidsintensief ervaren. De reden hiervoor lag met name in de noodzaak om het IHG naast het eigen registratiesysteem te gebruiken: het leidde voor een deel tot dubbel werk.
- Een aantal technische gebreken van het systeem was nog niet opgelost: de e-mailfunctie werkte niet goed waardoor hulpverleners documenten toch nog moesten faxen en moesten nabellen. Daarnaast vond men dat het IHG erg traag werkte.
- Sommige betrokkenen vonden het IHG ingewikkeld en hadden moeite met het gebruik ervan.
- Niet bij alle gebruikers was duidelijk wat was afgesproken over de in het IHG te registreren gegevens.

Doordat het IHG als gevolg van deze knelpunten weinig gebruikt werd, maakte het zijn meerwaarde ook niet waar: het vormde nog geen optimale informatiebron en kon op die manier ook niet ondersteunend zijn aan casusoverleg.

### **Waardering**

Ondanks bovengenoemde knelpunten en aanvullende wensen ten aanzien van het IHG, waren de meeste respondenten positief over de meerwaarde van het IHG. Op de vragen of het IHG gegevensuitwisseling tussen bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken ketenpartners sneller, effectiever en efficiënter maakte (het beoogde doel van het systeem) antwoordde bijna iedereen bevestigend. Gevraagd naar de toegevoegde waarde van het IHG blijkt dat betrokkenen met name het overzicht dat het systeem biedt als meerwaarde zien: over casussen, gemaakte afspraken en alle op een gezin gerichte activiteiten. Dit vereenvoudigt afstemming maar maakt ook controle en aanvulling eenvoudiger.

### 6.3 Conclusie ten aanzien van instrumentarium huisverbod

Het grootste deel van het instrumentarium dat is ontwikkeld voor het huisverbod was bruikbaar, volledig, gebruiksvriendelijk en eenduidig. Ook over het IHG waren respondenten grotendeels positief. Bij deze conclusie dienen echter een aantal kanttekeningen geplaatst te worden:

- De volledigheid van het instrumentarium als geheel: tijdens de pilot bleek behoefte te bestaan aan aanvullende instrumenten. De belangrijkste op landelijk niveau zijn een folder voor kinderen en vertalingen van de informatiefolders, op regionaal niveau formulieren voor de terugkoppeling van informatie en een stappenplan voor hovj's.
- De administratieve last: voor de politie kan deze mogelijk verminderd worden door verschillende formulieren met elkaar te integreren of digitaal te koppelen.
- De mate waarin het instrumentarium in de pilots voldoende is getest: er zijn minder huisverboden opgelegd dan verwacht werd, het IHG is nergens op tijd in gebruik genomen om goed getest te kunnen zijn en de instrumentenmap voor hovj's is in het geheel niet gebruikt.
- De implementatie, inrichting en het gebruiksgemak van het IHG: over het IHG op zich zijn respondenten, voor zover zij hebben deelgenomen aan de evaluatie, zeer positief, maar de pilots wezen uit dat implementatie meer tijd en aandacht vergt, ook van de landelijke projectleiding, dan aanvankelijk gedacht. Daarnaast uitten verschillende betrokkenen aanvullende wensen met betrekking tot de inrichting van het systeem en was een aantal van hen kritisch over het gebruiksgemak ervan.
- Het gebruik van het IHG: de evaluatie werpt de vraag op hoe het kan dat enerzijds respondenten de meerwaarde van het IHG inzagen, maar het systeem anderzijds nog zo beperkt gebruik werd.

Bovenstaande kanttekeningen leiden tot de conclusie dat met het instrumentarium een goede start is gemaakt, maar dat verdere ontwikkeling nodig is.

## 7 Opleidingen

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van de evaluatie van de opleidingen die voor de uitvoering van het huisverbod ontwikkeld zijn. Het is gebaseerd op gesprekken met projectleiders, ketenpartners en politiefunctionarissen die bij het huisverbod betrokken zijn, op een evaluatiebijeenkomst van trainers voor de hovj-opleidingen en op evaluaties die na afloop van de hovj-trainingen en de crosstrainingen onder de deelnemers gehouden zijn. De eerste paragraaf gaat in op de ontwikkeling van de opleidingen, de tweede paragraaf beschrijft de uitkomsten van de evaluatie per opleiding. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

### 7.1 Ontwikkeling van de opleidingen

#### Vorbereiding

De opleidingen zijn ontwikkeld in het kader van het deelproject Deskundigheidsbevordering. Dit deelproject werd aangestuurd door een projectleider van TransAct, nu Movisie. Aanvankelijk werd beoogd om voor elke beroepsgroep een aparte training te ontwikkelen. Uiteindelijk is besloten om dit niet te doen maar de inspanningen te richten op het ontwikkelen van een klassikale training en een e-learning voor alle ketenpartners. Daarnaast is wel besloten een aparte training te ontwikkelen voor de hovj's, gezien hun specifieke rol in het huisverbod. Deze trainingen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

De e-learning en hovj-training zijn ontwikkeld door de Politie Academie/Forum Educatief. De crosstraining is ontwikkeld door de in de projectgroep Deskundigheidsbevordering vertegenwoordigde ketenpartners samen. Dit waren TransAct, het Algemeen Maatschappelijk Werk, Vrouwenopvang, een coördinator van de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld, GGZ, GGD, politie, Politie Academie/Forum Educatief, Reclassering Nederland, Bureau Jeugdzorg/AMK, forensische psychiatrie, Openbaar Ministerie en gemeentelijke beleidsambtenaren.

#### Aansluiting op instrumentarium

Bij de ontwikkeling van de opleidingen is veel aandacht besteed aan het verwerken van de ontwikkelde instrumenten in de opleidingen door samenwerking tussen de deelprojecten Instrumenten en Deskundigheidsbevordering.

#### Planning

Het *Plan van aanpak deelproject deskundigheidsbevordering* bevatte een aanpak en planning. Het was de bedoeling de trainingen tussen oktober 2006 en februari 2007 te laten plaatsvinden. Gezien de latere start van de pilots in maart 2007 kwam voor het ontwikkelen van de opleidingen meer tijd beschikbaar. Uiteindelijk waren de opleidingen op 31 december 2006 gereed. De eerste trainingen voor hovj's waren eind januari 2007, zodat zij voorafgaand daaraan de e-learning konden volgen.

#### Knelpunt

Bij de uitwerking van de e-learning was afgesproken dat alle aspecten van het huisverbod een gelijkwaardig aandeel zouden krijgen om op die manier de gedachte achter het huisverbod (goede samenwerking is onontbeerlijk) ook in de e-learning uit te dragen. In het

uiteindelijke programma is het handelen van de politie echter leidend. Dit vormde in zoverre een knelpunt dat de training weliswaar een goed middel is om de politie gedegen voor te bereiden op het opleggen van en omgaan met huisverboden, maar veel minder ingaat op de vereiste kennis, houding en vaardigheden voor de bij het daarop volgende hulpverleningsaanbod betrokken hulpverleners.

### **Draagvlak**

Bij de ontwikkeling van de opleidingen is expliciet aandacht besteed aan het creëren van draagvlak. Diverse organisaties in het veld kregen de gelegenheid vanuit hun eigen beroepsgroep de ontwikkelde producten te commentariëren. Daarnaast is in elke pilotregio een startconferentie voor alle betrokken partijen georganiseerd. Op deze wijze werd met name op het niveau van leidinggevendend gewerkt aan draagvlak. Uit de reacties tijdens het onderzoek blijkt dat op dit niveau dat draagvlak ook gerealiseerd is.

Het was moeilijker om zicht te krijgen op draagvlak voor de opleidingen op de werkvloer. Bij de trainingen voor hovj's merkten de trainers op dat zij die al kennis van huiselijk geweld bezaten meer open stonden voor de training dan anderen. De e-learning is niet door iedereen die daarvoor in aanmerking kwam gevolgd (zie ook hieronder). Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat de reden hiervoor in een gebrek aan draagvlak ligt: de meeste respondenten die bekend waren met de training oordeelden daar namelijk positief over. Andere betrokkenen bij het huisverbod dan de politie, voornamelijk hulpverleners, vonden training over het algemeen een belangrijke voorwaarde voor een goede uitvoering van het huisverbod. Voor de crosstraining lijkt draagvlak dan ook zonder meer aanwezig te zijn geweest.

### **Cursusmateriaal**

Vanuit het deelproject deskundigheidsbevordering is een cursusmap ontwikkeld die aanvankelijk bedoeld was voor alle trainingen. Uiteindelijk is deze map alleen gebruikt voor de crosstrainingen. De map bevatte:

- achtergronden bij en juridische informatie over het huisverbod
- een toelichting op het proces en bijbehorende instrumenten van melding tot hulpverlening
- informatie over kinderen die betrokken zijn bij een huisverbod
- informatie over crisisinterventie
- informatie over de functie, taken en bevoegdheden van het frontoffice
- informatie over de aanbieders in de backoffice en hun werkwijzen, zowel met betrekking tot uithuisgeplaatsten als met betrekking tot achterblijvers

Voor de hovj-training is een aparte cursusmap ontwikkeld. De informatie daarin was beknopter dan in de algemene map. Daarnaast werd minder informatie gegeven over de ketenpartners en hun taken en verantwoordelijkheden. Informatie over privacy en gegevensuitwisseling was wel in de hovj-map en niet in de algemene map opgenomen.

## **7.2 Ontwikkelde opleidingen**

Per opleiding is hieronder een overzicht opgenomen dat ingaat op een aantal kenmerken. Het doel van de opleidingen was niet als zodanig in het plan van aanpak van het deelpro-

ject deskundigheidsbevordering opgenomen, maar is afgeleid van de voor de verschillende doelgroepen geformuleerde competenties.

Onder deze overzichten gaan de verschillende deelparagrafen in op de ervaringen die deelnemers van de trainingen hadden. Dit is onderverdeeld naar deelname, lengte en vorm, inhoud, praktijkwaarde en doelbereik. Onder praktijkwaarde wordt verstaan de vraag of de opleidingen voldoen aan de eisen die de praktijk van het huisverbod aan betrokkenen stelt. Doelbereik houdt in de mate waarin vooraf geformuleerde competenties met de opleidingen zijn gerealiseerd.

## Hovj-training

**Tabel 7.1** Inrichting Hovj-training

Doelgroep	Duur	Vorm	Deelnemers	Doel	Inhoud
Bij de pilots betrokken hovj's	3 à 4 dagdelen	Klassikaal Theoriegedeelte Praktijkgedeelte met acteurs	231	Inzicht bieden in de wet en daarbij behorende procedures en instrumenten; vaardigheden aanleren t.b.v. een goede uitvoering van de wet in samenwerking met andere betrokken organisaties.	Toelichting op theorie achter het huisverbod en praktijkoefeningen. Cursusmap ter aanvulling.

### *Deelname*

Alle hovj's die betrokken waren bij de pilots hebben, op één na, de training gevolgd. In Venlo waren dit 27 hovj's, in Amsterdam 24 en in Groningen 180. De trainingen vonden plaats tussen januari en september 2007. Deze lange tijdspanne werd met name veroorzaakt door het grote aantal te trainen hovj's in Groningen.

### *Lengte en vorm*

De hovj-training besloeg oorspronkelijk vier dagdelen, verdeeld over twee dagen. Omdat het voor de politie lastig bleek hovj's voor twee dagen vrij te maken zijn echter ook trainingen van drie dagdelen op één dag gegeven. De hovj's die aan de trainingen deelnamen gaven geen eenduidige voorkeur voor een lengte aan. De trainers zelf vonden vier dagdelen ideaal om zowel theorie als oefenen met de praktijk voldoende aan de orde te laten komen.

De deelnemers beoordeelden de vorm van de hovj-training over het algemeen positief. De combinatie van theorie en praktijk vond men prettig, en de rollenspellen werden zeer positief gewaardeerd. Sommige hovj's waren echter van mening dat de training ingekort kon worden omdat het na implementatie van de wet niet meer nodig zou zijn te investeren in het verkrijgen van medewerking van daders, een punt dat in de cursus veel aandacht kreeg. Het is echter de vraag in hoeverre dit punt inderdaad achterwege kan blijven. Ook als het huisverbod kan worden afgedwongen is het van belang dat plegers begrijpen waarom zij de maatregel opgelegd krijgen.

### *Inhoud*

De meeste hovj's beoordeelden de inhoud van de training positief. Veel van hen vonden dat de opleiding een goede aanvulling was op reeds aanwezige kennis. Het kennisniveau bij

aanvang van de training verschilde: sommigen hadden al veel kennis van huiselijk geweld, anderen niet. Een aantal hovj's gaf echter aan graag te zien dat de training meer was toegespitst op de regionale situatie, met cases die daarbij passen. Bovendien vonden zij de toelichting op de wetgeving tijdens de training overbodig omdat dat ook al in de e-learning aan de orde komt.

Er werden wel zaken gemist in de hovj-training. Een deel van de cursisten wilde meer geïnformeerd worden over de hulpverlening en het vervolgtraject. Dit is van belang omdat tijdens de pilots bleek dat vertrouwen in de hulpverlening een belangrijke voorwaarde is voor de politie om huisverboden op te leggen. Andere gemiste zaken zijn:

- meer informatie over de formulieren en het nut van de daarin gevraagde informatie, in combinatie met informatie over de houding, vaardigheden en handelingen die het bestuursrecht vereist;
- informatie over hoe omgegaan moet worden met aanwezige kinderen.

De evaluatieformulieren van de hovj-trainingen geven amper informatie over het oordeel van de hovj's over het cursusmateriaal, omdat de meeste van hen bij het invullen van die formulieren die map nog niet hadden ingezien. Wel werd de map in de praktijk als naslagwerk gebruikt. De trainers merkten op dat het informatiemateriaal snel verouderd.

#### *Praktijkwaarde en doelbereik*

De meeste hovj's waren van mening dat zij de kennis en vaardigheden uit de training konden toepassen in hun beroepspraktijk. In de praktijk maakten zij dit echter niet waar: zij legden het huisverbod minder op dan verwacht en bijna niet preventief, gebruikten het RiHG niet op de voorgeschreven manier en vulden de beschikking niet altijd volledig in (zie hoofdstuk 4). Hovj's gaven zelf aan dat het onderscheid tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handelen duidelijk uit de training naar voren was gekomen. In gesprekken bleek echter dat zij niet altijd inzagen hoe het huisverbod preventief kon worden ingezet. Dit is dan ook een punt dat in toekomstige trainingen meer aandacht verdient.

## **E-learning**

**Tabel 7.1** Inrichting E-learning

Doelgroep	Duur	Vorm	Deelnemers	Doel	Inhoud
Alle ketenpartners, maar primair politie	2½ uur	Digitale training, kan individueel gevolgd worden	Onbekend	Inzicht bieden in de wet en daarbij behorende procedures en instrumenten; vaardigheden aanleren t.b.v. een goede uitvoering van de wet in samenwerking met andere betrokken organisaties.	Introductie op de wet, toelichting op het proces huisverbod en bijhorende instrumenten, achtergrondinformatie o.a. over hulpverlening, oefencasus en toets

#### *Deelname*

De e-learning is in Groningen en Amsterdam gevolgd door zowel de hovj's als de BPZ. In Groningen is de training klassikaal gedaan, in Amsterdam deden de deelnemers de training in hun eigen tijd en kregen tegen inlevering van het certificaat de benodigde tijd terug in

vrije uren. Overigens is niet bekend of iedereen de cursus volledig en juist doorlopen heeft. Tijdens de pilots bleek namelijk dat het mogelijk was de antwoorden op de toetsvragen te achterhalen zonder de cursus zorgvuldig te doorlopen en op die manier met minimale inzet en kennisverwerving het certificaat te behalen. Dit is tijdens de looptijd van de pilots door de PolitieAcademie aangepast. In Venlo is de e-learning niet gevolgd omdat men vond dat daarmee teveel tijd gemoeid was. De politie heeft ervoor gekozen de BPZ via de e-mailbriefing te informeren over de voor hen relevante onderdelen van het huisverbod.

#### *Lengte en vorm*

Betrokkenen waren met name over de vorm van de e-learning enthousiast. De training was via internet toegankelijk en zowel de basispolitie als de hovj's konden hem zelfstandig doorlopen, hetgeen ongeveer twee en een half uur duurde. Het programma was overzichtelijk vormgegeven en leidde de cursist met behulp van plaatjes, tekst, geluidsfragmenten en filmpjes langs alle stappen van de verschillende onderdelen. Het betrof een kennismaking met het huisverbod op hoofdlijnen, gericht op het zorgvuldig uitvoeren van het proces. Het programma hoefde niet in één keer doorlopen en afgemaakt te worden.

#### *Inhoud*

Tijdens de evaluatie is aan alle respondenten een oordeel over de inhoud van de e-learning gevraagd. De antwoorden daarop waren overwegend positief. Betrokkenen, voor zover bekend met de e-learning, vonden het een overzichtelijk en mooi vorm gegeven programma dat een goede basis biedt om met het huisverbod te kunnen werken. De eenzijdige invalshoek van de politie, die als knelpunt in de ontwikkeling was genoemd, werd door betrokkenen niet herkend, maar de training is dan ook alleen gevolgd door de politie. Er zijn geen suggesties voor aanvulling of verbetering gedaan.

#### *Praktijkwaarde en doelbereik*

Het is moeilijk om de praktijkwaarde en het doelbereik van de e-learning vast te stellen omdat niet alle basispolitiefunctionarissen de e-learning hebben gevolgd: in Venlo in het geheel niet en in Groningen en Amsterdam mogelijk niet iedereen. Informatie over de handelwijze van de politie biedt weliswaar inzicht in de mate waarin de BPZ over bepaalde competenties beschikte, dit inzicht kan om deze reden niet één op één gekoppeld worden aan de opleiding waarin zij die handelwijze hadden moeten leren.

## **Crosstraining**

**Tabel 7.3** Inrichting Crosstraining

Doelgroep	Duur	Vorm	Deelnemers	Doel	Inhoud
Alle Ketenpartners	2 dagdelen	Klassikaal; theorie en praktijkgedeelte met poppen	56	Inzicht bieden in de wet en daarbij behorende procedures en instrumenten; vaardigheden aanleren t.b.v. een goede samenwerking tussen ketenpartners en een snelle doorgeleiding naar hulp.	Toelichting op juridisch kader, werkwijze politie, front- en backoffice. Praktijkoefening met poppen. Cursusmap ter aanvulling

### *Deelname*

De crosstraining is in alle drie de pilotregio's in januari gegeven. In Groningen namen 20 medewerkers van de ketenpartners deel aan de training, in Amsterdam 17 en in Venlo 19. In alle regio's waren in ieder geval vertegenwoordigers van de ketenpartners die direct bij de pilot betrokken zijn bij de training aanwezig. Dit waren soms medewerkers op uitvoerend niveau, soms op leidinggevend niveau.

### *Lengte en vorm*

De meeste deelnemers aan de crosstrainingen vonden de lengte van de cursus goed. De werkvormen die tijdens de training zijn gebruikt werden redelijk positief beoordeeld. Zo maakte in Groningen het oefenen met casussen grote indruk op de deelnemers omdat daarbij bleek dat betrokken instanties problematisch omgingen met kinderen. De toelichtingen die respondenten in de evaluaties gaven over de vorm zijn erg divers en spreken elkaar op punten tegen, met name waar het gaat over de verdeling tussen theorie en praktijk. Sommigen wensten meer praktijk, anderen juist meer theorie.

### *Inhoud*

De inhoud van de training is kritisch beoordeeld. De veelheid aan bij de trainingen betrokken organisaties blijkt meer maatwerk te vereisen dan geboden werd. De meest gehoorde opmerkingen over de inhoud zijn:

- De crosstraining zou moeten beginnen met het bespreken van het doel van samenwerking als kader voor verdere kennis en vaardigheden;
- deelnemers vonden de onderlinge kennismaking met elkaar erg belangrijk;
- de regionale inrichting van het proces werd te weinig als uitgangspunt genomen;
- deelnemers bleken verschillende kennisniveaus en kennisbehoeftes te bezitten wat ertoe leidde dat sommige deelnemers de training niet als nuttig hebben ervaren en voor anderen het niveau juist te hoog was.

Het oordeel van deelnemers aan de crosstrainingen over het cursusmateriaal is onbekend. Bij het invullen van de evaluatieformulieren hadden de meeste deelnemers de map nog niet ingezien en daarnaast hadden zij nog niet met het huisverbod gewerkt.

### *Praktijkwaarde en doelbereik*

Tijdens de evaluatie hebben betrokkenen een aantal punten genoemd dat zij nuttig ervaren hebben met het oog op de praktijk van het huisverbod:

- de onderlinge kennismaking met elkaar, elkaars werkwijze en jargon
- de cursusmap als naslagwerk
- gemaakte werkafspraken voor samenwerking in de keten

Uit een vergelijking van deze punten met de geformuleerde competenties blijkt dat respondenten met name bepaalde opgedane kennis van waarde vinden, maar dat de beoogde vaardigheden niet zijn overgebracht of niet door hen worden opgemerkt.

Hierboven is al aangegeven dat de crosstraining deels door leidinggevenden in plaats van uitvoerenden werd gevolgd. Daar waar uitvoerenden de training niet hadden gevolgd was dit volgens ketenpartners merkbaar in de praktijk van ketensamenwerking, met name in de zin dat zij dan niet of minder goed op de hoogte waren van gemaakte afspraken en minder open stonden voor samenwerking. Waarschijnlijk speelden bij dit laatste echter ook andere aspecten, zoals beschikbare capaciteit, een rol.

### 7.3 Conclusie opleidingen

De opleidingen die voor het huisverbod en de daarbij betrokken ketenpartners ontwikkeld zijn voorzagen in een behoefte. Voor de opleidingen geldt echter hetzelfde als voor de instrumenten: doorontwikkeling is noodzakelijk.

Over het algemeen waren betrokkenen tevreden over de lengte en vorm van de opleidingen. Alleen over de hovj-training zijn verschillende geluiden ontvangen. De ideale lengte en vorm zijn afhankelijk van de gekozen inhoud, met name de aandacht die besteed zal worden aan theorie en praktijk. Inkorting van de opleiding is nog mogelijk door de aandacht voor het motiveren van daders om mee te werken te verminderen. Ook kunnen mogelijk aspecten van de hovj-training vervallen als alle hovj's voorafgaand daaraan de e-learning volgen. Een praktisch punt bij de lengte van deze training betreft de mate waarin hovj's vrijgesteld kunnen worden van hun taken om de opleiding te volgen.

Op de inhoud van de trainingen is meer aangemerkt dan op de lengte en vorm. Met name bij de hovj-training werden lacunes geconstateerd met betrekking tot de hulpverlening, de toelichting op proces en instrumentarium en informatie over het omgaan met kinderen. Kennis over al deze factoren bleek van groot belang in het proces van het huisverbod. De inhoud van de e-learning is alom positief gewaardeerd. De crosstraining probeerde echter aan teveel wensen en eisen tegelijk te voldoen. Dit hield mogelijk verband met de voorbereiding waarin aanvankelijk beoogd werd alle beroepsgroepen apart te trainen. Het leidde echter tot een training die onvoldoende maatwerk bood.

Een laatste punt met betrekking tot de inhoud betreft het cursusmateriaal. De genoemde lacunes in de hovj-training gelden ook voor de cursusmap. Daarnaast blijken hulpverleners behoefte te hebben aan meer informatie over de mogelijkheden die privacywet- en regelgeving bieden voor het uitwisselen van informatie. Ook dit kan (deels) worden opgevangen in de cursusmap.

In hoeverre de opleidingen voldoen aan de eisen die de praktijk van het huisverbod eraan stelt kan slechts ten dele worden vastgesteld. Uit de praktijk blijkt dat de betrokken politiefunctionarissen en, in mindere mate, hulpverleners niet altijd conform het afgesproken proces handelen. Het is echter niet geheel duidelijk in hoeverre de opleidingen hier de oorzaak van vormen. Van de e-learning is dit niet goed meetbaar omdat niet precies bekend is wie de training gevolgd hebben. De hovj's geven zelf aan dat de training voldoende informatie en handvatten bood, maar handelen daar niet geheel naar, wat de vraag opwerpt of dit aan de training ligt of dat andere factoren een goede uitvoering verhinderen. De crosstraining werd met name als nuttig ervaren door de kennismaking met ketenpartners, het maken van samenwerkingsafspraken en de ontvangen cursusmap. Hieruit blijkt dat de gestelde doelen misschien te hoog gegrepen waren. Een ander punt is dat de praktijk van het huisverbod verlangt dat degenen die het huisverbod uit moeten gaan voeren ook degenen zijn die de training volgen.



## Bijlage 1 Overzicht gebruikte afkortingen

AMK	Advies en Muldpunt Kindermishandeling
ASHG	Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld
BPS	Bedrijfsprocessensysteem (van de politie)
BPZ	Basispolitiezorg
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
Hovj	Hulpofficier van justitie
IHG	Informatieknooppunt Huiselijk Geweld
RIHG	Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld
SGBO	Onderzoeks- en adviesbureau van de VNG
V&A	Vangnet & Advies (behorend tot de GGD in Amsterdam)
VOA	Vrouwenopvang Amsterdam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Xpol	Mutatie- en registratiesysteem van de politie



## Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

De basis voor het onderzoek vormen de onderzoeksvragen zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk 1. Deze vragen zijn aan het begin van de evaluatie uitgewerkt in een evaluatiekader, dat de vragen opsplijste in verschillende aspecten, daar normen aan koppelde en tevens aangaf welke punten in welke onderzoeksfase(n) aan de orde zouden komen. Het onderzoek is vervolgens in drie fasen uitgevoerd. Hieronder is per fase aangegeven wat de werkwijze was en welke bronnen geraadpleegd zijn.

De eerste fase van het onderzoek was gericht op het meten van de uitgangssituatie van de pilots, zowel landelijk, als regionaal, als de verschillende deelprojecten.

### Werkwijze fase 1, uitgangssituatie

Werkwijze	Bronnen
Dossierstudie	Landelijke documenten m.b.t. wet, pilotproject, instrumenten en opleidingen
Interviews	Landelijk projectleider Projectleiders regionale pilots (Voormalig) projectleiders deelprojecten Instrumenten, Deskundigheidsbevordering en IHG

De tweede fase van het onderzoek bestond uit twee monitoringsfasen. De eerste monitoring was een tussenmeting gericht op de stand van zaken in de pilots. De tweede monitoring was enerzijds een vergelijkbare tussenmeting. Anderzijds werd deze monitoring tevens gebruikt voor de analyse van 9 casussen om meer zicht op de praktijk van het huisverbod te krijgen. Om daarbij een zekere aselectiviteit te realiseren is aan de casemanagers in de pilotgebieden gevraagd om per pilot de laatste drie cases huisverbod aan te leveren. Tot slot is de tweede monitoring gebruikt voor de evaluatie van de e-learning en de hovj-training. Voor de analyse van de casussen zijn, naast de gesprekken die met hulpverleners zijn gevoerd, vragenlijsten uitgezet onder uithuisgeplaatsten en achterblijvers. Zie voor een toelichting hierop het kader achter hoofdstuk 5.

## Werkwijze fase 2, monitoring

Werkwijze	Bronnen
<b>1<sup>e</sup> monitoring</b>	
Interviews	Projectleiders regionale pilots
<b>2<sup>e</sup> monitoring</b>	
Interviews	Projectleiders regionale pilots, zie boven
Analyse cases	Casemanagers Coördinatoren huiselijk geweld betrokken politiedistricten Betrokkenen van instellingen voor hulpverlening aan uithuisgeplaatsten, achterblijvers en kinderen, managementniveau
Evaluatie e-learning en hovj-training	E-learning: gesprekken met politie coördinatoren Hovj-training: evaluatiegegevens PolitieAcademie, evaluatiebijeenkomst met trainers

De laatste fase van het onderzoek was de eindmeting. Enerzijds was dit een aanvulling op de tweede monitoring, in dat opnieuw 9 cases (op dezelfde wijze geselecteerd als bij de tweede monitoring) werden geanalyseerd. Dit gebeurde door per casus te spreken met de betrokken hovj en hulpverleners voor uithuisgeplaatste, achterblijver(s) en eventueel betrokken kinderen. In Venlo is tevens met de casemanagers gesproken, in Amsterdam was de hulpverlener voor achterblijver(s) ook casemanager. Daarnaast werden weer vragenlijsten voorgelegd aan uithuisgeplaatsten en achterblijvers. Tevens zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van de betrokken gemeenten, met uitzondering van Venlo, waarmee met de projectleider is gesproken over de gemeente als ketenregisseur. De eindfase is daarnaast nog gebruikt voor de evaluatie van het IHG middels een schriftelijke enquête. Tot slot werden afrondende gesprekken gevoerd met de regionale projectleiders.

## Werkwijze fase 3, eindmeting

Werkwijze	Bronnen
Analyse cases	Bij de cases betrokken hulpverleners voor uithuisgeplaatsten, achterblijvers en kinderen in Groningen, Venlo en Amsterdam
Interviews gemeenten	Betrokken ambtenaren van de Gemeente Groningen, Gemeente Winschoten en Gemeente Amsterdam
Afrondende gesprekken	Regionale projectleiders (zie boven) Coördinator huiselijk geweld politie Amsterdam

### **Begeleidingscommissie**

Voor het onderzoek is door het ministerie van Justitie een begeleidingscommissie samengesteld. Deze commissie bestond uit de volgende personen:

Mw. mr. dr. M. Malsch (voorzitter)	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechts-handhaving
Mw. drs. S. van der Aa	International Victimology Institute Tilburg
Mw. drs. A. Straatsma	Ministerie van Justitie, betrokken bij ontwikkeling IHG, later vervangen door:
Dhr. M.J. Blaauw	Ministerie van Justitie, projectleider IHG
Mw. drs. W.M. Kleimann	Ministerie van Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid
Mw. drs. A.M. Pollmann	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Maatschappelijke Ondersteuning, later vervangen door:
Mw. drs. A. Tiems	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Maatschappelijke Ondersteuning
Mw. mr. drs. P.H.M. van der Valk	Ministerie van Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid (landelijk projectleider pilot tijdelijk huisverbod)
Mw. dr. M. de Vries	Universiteit Twente

## Evaluatiekader

Aspect	Onderzoeksvraag	Indicatoren	Aanpak
<b>A. UITGANGSSITUATIE</b>			
<b>Uitgangssituatie</b>	1. projectplan	voorgenomen activiteiten en afspraken vastgelegd (stroomschema huisverbod herkenbaar)	Fase 1: projectplannen lokale pilots; interviews met lokale projectleiders
		verantwoordelijkheden belegd	Fase 1: projectplannen lokale pilots; interviews met lokale projectleiders
		doelen specifiek en meetbaar	Fase 1: projectplannen lokale pilots
		reëel en duidelijk tijdpad	Fase 1: projectplannen lokale pilots
	2. informatie	alle ketenpartners volledig over de door hen uit te voeren taken en de samenhang tussen de taken van de verschillende ketenpartners geïnformeerd	Fase 1: projectplannen lokale pilots; interviews met lokale projectleiders Fase 2: interviews met ketenpartners
	3. afspraken duidelijk en consistent	afspraken eenduidig: - duidelijk welke gegevens geregistreerd dienen te worden om beslissing tot opleggen huisverbod te kunnen nemen - afspraken tussen politie en 24-uurs interventieteam of met crisisdiensten over inzet bij huisverbod - bindende afspraken via convenant tussen ketenpartners over wijze en momenten van terugkoppeling van voortgang en verloop/heldere organisatie van de pilot - heldere afspraken over externe communicatie over de pilot en opgelegde huisverboden	Fase 1: projectplannen en conventanten lokale pilots; interviews met lokale projectleiders Fase 2: interviews met ketenpartners
		afspraken consistent	Fase 1: projectplannen lokale pilots; interviews met lokale projectleiders Fase 2: interviews met ketenpartners
	4. voorgenomen activiteiten uitvoerbaar en niet in strijd met andere afspraken	aansluitend bij andere wetgeving - bijvoorbeeld privacywetgeving	Fase 1: interviews met lokale projectleiders Fase 2: interviews met ketenpartners
		aansluiting bij bestaand overleg	Fase 1: interviews met lokale projectleiders Fase 2: interviews met ketenpartners
		aansluiting bij bestaande prioriteitstelling	Fase 1: interviews met lokale projectleiders Fase 2: interviews met ketenpartners
	5. mensen en middelen	menskracht tbv projectleider	Fase 1: projectplannen lokale pilots; interviews met lokale projectleiders
		middelen voor pilot	Fase 1: projectplannen lokale pilots; interviews met lokale projectleiders
		menskracht bij betrokken ketenpartners	Fase 1: projectplannen lokale pilots; interviews met lokale projectleiders Fase 2: interviews met ketenpartners
6. draagvlak	partners betrokken bij opstellen projectplan	Fase 1: interviews met lokale projectleiders	
		partners onderkennen nut en noodzaak pilot en ondersteunen gemaakte afspraken	Fase 1: interviews met lokale projectleiders

<b>B. PROCES</b>			
<b>Project-uitvoering</b>	7/8. monitoring uitvoering pilot	activiteiten volgens plan uitgevoerd	Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring)
		planning gehaald	Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring)
		belemmerende/bevorderende factoren	Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring)
<b>Vóór huisverbod</b>	11. Politie	Gehandeld volgens procesbeschrijving, en met welke overwegingen? - horen betrokkenen / 1 <sup>e</sup> screening - inschakelen HOvJ bij dreiging huiselijk geweld	Fase 2: interviews met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: interviews ketenpartners
<b>Opleggen huisverbod</b>	9 t/m 13. Aantal en procedure	hoe vaak opgelegd	Evaluatie door IVA
		hoe vaak verlengd	
		hoe vaak in beroep en uitspraak	
		volgens procesbeschrijving gehandeld? - invullen RiHG - inschakelen hulpverlening - beschikking opstellen en uitreiken - informeren burgemeester over oplegging huisverbod - regelen juridische bijstand uithuisgeplaatste ... etc	
		overwegingen bij opleggen huisverbod	
		mogelijke combinatie bestuurs- en strafrecht	
10, 11, 14, 15, 16, 18: voldoen aan procedurele eisen en ketensamenwerking	Handelen ketenpartners conform de in de pilot vastgelegde afspraken? Gemeente: Juridische afdeling vormt dossier met opgelegde huisverbod, RiHG, beschikking etc. Politie: Legt huisverbod op/laat RiHG afnemen in alle daarvoor in aanmerking komende situaties, registratie gegevens op afgesproken plaats en wijze Frontoffice: handelen richting uithuisgeplaatste, achterblijver, kinderen en hulpverlening op afgesproken wijze, registratie gegevens op afgesproken plaats en wijze Algemeen: afwijkingen in pilots van landelijke procesbeschrijving doen niet af aan gedachte achter procesbeschrijving	Fase 2 en 3: bestuderen cases en interviews met lokale projectleiders en ketenpartners	

Opleggen huisverbod	15 en 16. Inschakelen hulpverlening	Interventieteam – indien aanwezig - wordt ingeschakeld voor bijstand aan uithuisgeplaatste, achterblijver en kinderen en is binnen afgesproken tijd aanwezig	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		Bij afwezigheid interventieteam wordt reguliere hulpverlening ingeschakeld en is binnen afgesproken tijd aanwezig / heeft binnen afgesproken tijd contact met cliënten opgenomen	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		Vergelijking pilots met en zonder interventieteam en opvang voor uithuisgeplaatsten door betrokkenen	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
	14 t/m 16. overgang tussen partners	Handelen ketenpartners bij opleggen huisverbod sluit op elkaar aan en overlapt niet overgang tussen: politie-hovj hovj-AMK/jeugdzorg hovj-hulpverlening/interventieteam/crisisdienst politie-frontoffice politie-burgemeester frontoffice-backoffice frontoffice-burgemeester	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
19. ketensamenwerking	Succes- en faalfactoren samenwerking bij opleggen huisverbod en aansluiten-de handelingen	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners	

Na oplegging huisverbod	. verlengen / intrekken huisverbod, omgang met bezwaar tegen huisverbod	Heeft burgemeester/plv hovj volgens procesbeschrijving gehandeld? - Communicatie met huisgeno(o)t(en), politie, hulpverlening, regisseur IHG en eventueel Jeugdzorg - eventueel uitreiking 'verlenging beschikking'	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		- De criteria op basis waarvan voor verlenging of intrekking huisverbod gekozen wordt zijn opgesteld en worden toegepast - Deze criteria zijn eenduidig en begrijpelijk	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
	15. en 16. hulpverlening	- Aan het eind van de 10-dagenperiode zijn hulpverleningstrajecten uithuisgeplaatste, achterblijver en – indien betrokken – kinderen opgestart (Groningen en Venlo) - Aan het eind van de 10-dagenperiode is het hulpverleningsplan opgesteld (Amsterdam) - Positieve en negatieve effecten van gehanteerde hulpverleningsaanpak volgens betrokkenen	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
	17. opvang uithuisgeplaatsten	- Aantal gevallen waarin gebruik gemaakt wordt van opvang - Positieve en negatieve effecten van de aanwezigheid van opvang	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
	18. Rolvervulling tijdens looptijd huisverbod	Ketenpartners handelen conform de in de pilot gemaakte afspraken Gemeente: In de gaten houden verloop huisverbod en hulpverlening conform lokaal gemaakte afspraken Politie: controle op naleving huisverbod door huisbezoek binnen 5 dagen, eindmutatie in BPS na afloop van huisverbod Frontoffice: registratie in IHG, coördinatie hulpverlening en communicatie met hulpverleners, politie en gemeente, zicht houden op afloop termijn huisverbod en terugkoppeling aan burgemeester binnen 10 dagen, informeren achterblijver in geval van verlenging en coördineren/volgen van voortgang hulpverlening Backoffice: Uitvoering hulpverlening conform lokaal gemaakte afspraken Algemeen: afwijkingen in pilots van landelijke procesbeschrijving doen niet af aan gedachte achter procesbeschrijving, juridische houdbaarheid afspraken wordt getoetst	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners

Na oplegging huisverbod	19. Samenwerking in de keten	Handelen ketenpartners tijdens looptijd huisverbod sluit op elkaar aan en overlapt niet overgang tussen: politie-frontoffice frontoffice-backoffice (hulpverlening) backoffice onderling frontoffice-achterblijver/uithuisgeplaatste/kinderen frontoffice-gemeente/burgemeester	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		Succes- en faalfactoren samenwerking	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
Informatieknoppunt Huiselijk Geweld	Doelbereik	IHG draagt volgens betrokkenen bij aan snelle, effectieve en efficiënte gegevensuitwisseling tussen alle bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken partners, binnen een beveiligde omgeving; ondersteunende functie voor casusoverleg	Fase 2: vragenlijst m.b.t. IHG; interviews met projectleiders en ketenpartners in 2 <sup>e</sup> monitoringsfase
	1 t/m 6. uitgangssituatie	Bindende werkafspraken tussen ketenpartners over wijze van registratie in, en inrichting en gebruik van IHG	Fase 1: projectplan en interviews met projectleider IHG en lokale projectleiders
		Regie en technisch beheer op lokaal niveau belegd	
		Alle gebruikers zijn geautoriseerd en geïnstrueerd	
		Convenant gegevensuitwisseling door alle gebruikers getekend	
20. technische inrichting	Voldoen aan technische eisen - autorisatie betrokkenen - koppeling tussen persoonskaarten - genereren beleidsinformatie op regionaal en landelijk niveau - automatisch signaal naar frontoffice bij nieuw huisverbod	Fase 2: vragenlijst m.b.t. Informatieknoppunt Huiselijk geweld	
21. vulling en gebruik (Venlo, Groningen, Tilburg; Amsterdam: back-office)	IHG wordt gevuld en gebruikt conform afspraken zoals in de pilots gemaakt	Fase 2: vragenlijst m.b.t. IHG; interviews met projectleiders en ketenpartners in 2 <sup>e</sup> monitoringsfase	
	belemmerende factoren voor vulling en gebruik	Fase 2: vragenlijst m.b.t. IHG; interviews met projectleiders en ketenpartners in 2 <sup>e</sup> monitoringsfase	
	specifieke eisen IHG tbv huisverbod?	Fase 2: vragenlijst m.b.t. IHG; interviews met projectleiders en ketenpartners in 2 <sup>e</sup> monitoringsfase	

Bruikbaarheid instrumenten en materialen	24/25. ontwikkelde instrumenten -procesbeschrijving -uniforme registratie politie	Ontwikkeling: - voorbereiding volgens planning verlopen - knelpunten opgelost - draagvlak onder alle partijen - sluit aan op opleidingen	Fase 1: Plan van aanpak Instrumenten/ Cursusmateriaal; interviews met projectleider instrumenten en lokale projectleiders
	-beschikking huisverbod -folders uithuisgeplaatsten/achterblijvers -instrumentenmap -risicotaxatie-instrument	gebruik van de instrumenten conform lokaal gemaakte afspraken / instructies uit opleidingen	Fase 2: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: bestuderen cases, interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		bruikbaarheid, volledigheid, gebruiksvriendelijkheid, eenduidigheid, waaronder: <u>Beschikking</u> : juridisch juist, geen misverstanden mogelijk, begindatum huisverbod duidelijk, vormgeving werkbaar <u>(regionale) Bijlage beschikking</u> : informatie over hulpverlenende instantie en mogelijkheid tot beroep en rechtsbijstand <u>Registratieformat politie</u> : geen ontbrekende rubrieken, werkbare vorm, op termijn inpasbaar in systeem (BPS) <u>Folders uithuisgeplaatsten en achterblijvers</u> : informatie over verloop huisverbod, rechten en plichten, mogelijkheden tot ondersteuning <u>Procesbeschrijving</u> : stappen en taken helder voor betrokken instanties, stroomschema duidelijk, bijdrage aan betere uitvoering/afstemming	Fase 1: bestudering instrumenten Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		knelpunten en witte vlekken in instrumenten	Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		(administratieve) belasting	Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		Risicotaxatie-instrument	evaluatie IVA

<b>Bruikbaarheid opleidingen</b>	26/27. Opleidingen: - e-learning basispolitie - cursus en e-learning hovj's - e-learning hulpverlening -crosstrainingen (ketensamenwerking) -training voor gebruik IHG	deelname aan opleidingen	extern geëvalueerd coördinatie
		Ontwikkeling: - voorbereiding volgens planning verlopen - knelpunten opgelost - draagvlak onder alle partijen - sluit aan op instrumentarium	Fase 1: Plan van aanpak deskundigheidsbevordering/ cursusmateriaal; interviews met projectleider deskundigheidsbevordering en lokale projectleiders
		opleidingen voldoen aan eisen die praktijk van huisverbod stelt	Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		Doel opleidingen (geformuleerde competenties) wordt bereikt: - e-learning basispolitie, competenties: - e-learning hovj's: competenties: - cursus hovj's: competenties: - e-learning hulpverlening: competenties: - crosstraining: competenties zoals beschreven in bijlage 1 van de cursusmap - training IHG: competenties:	Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		volledigheid cursusmateriaal	Fase 1: bestudering cursusmappen Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		knelpunten en witte vlekken in opleidingen	Fase 2: interviews met lokale projectleiders (1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> monitoring) en met ketenpartners (2 <sup>e</sup> monitoring) Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
	Opleiding hovj's	Risicotaxatie-instrument	Evaluatie IVA
<b>VERVOLG</b>			
<b>Ver-voeg</b>	28-30. Lessen uit de pilots	mogelijke verbeteringen	Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		aanvullende instrumenten	Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners
		aanbevelingen	Fase 3: interviews met lokale projectleiders en ketenpartners

Research voor Beleid  
Schipholweg 13-15  
Postbus 985  
2300 AZ Leiden  
tel: 071 525 37 37  
fax: 071 525 37 02  
e-mail: [info@research.nl](mailto:info@research.nl)  
[www.research.nl](http://www.research.nl)